DAS VÖLKERRECHTLICHE MANDAT

DISSERTATION

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

*

Vorgelegt von
ANDREAS FRICKE
Gerichtsreferendar

Gedruckt mit Genehmigung der
rechts- u. staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. P. Heilborn

Meinen Eltern

Inhaltsübersicht

Literaturverzeichnis

I. Verträge

Der Friedensvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919.

Der Friedensvertrag von Sèvres vom 10. August 1920[1]).

Der Friedensvertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923[2]).

Der Völkerbundspakt.

Die Satzungen für die Mandatsgebiete[3]).

Iraq. Treaty between His Britannic Majesty and His Majesty the King of Iraq[4]).

II. Publikationen des Völkerbundes

Actes des Assemblées de la S. d. N. Séances Plénières et Séances des Commissions.

Journal Officiel de la S. d. N.

Procès Verbaux des Sessions de la Commission Permanente des Mandats.

III. Private Veröffentlichungen

Baker: „Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag von Versailles von 1919." Leipzig 1923.

Baty: "Protectorates and Mandates." British Yearbook of International Law, 1921/22.

Bentwich: "Mandated Territories, Palestine and Mesopotamia." British Yearbook of International Law, 1921/22.

Bileski: „Das Mandat des Völkerbundes." Zeitschrift für Völkerrecht 1922, XII.
„Die Entwicklung des Mandatssystems." Zeitschrift für Völkerrecht 1924, XIII.

v. Bülow: „Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz." Stuttgart 1923.

---

1) Bei Niemeyer a. a. O. S. 589 ff.

2) Actes signés à Lausanne. Le 30 Janvier et le 24 Juillet 1923 Paris. Imprimerie Nationale. 1923.

3) Abgedruckt bei Schneider a. a. O. S. 75 ff.

4) Abgedruckt bei Schneider a. a. O. S. 72 ff.

Buza: „Die rechtliche Natur der Mandate des Völkerbundes." Zeitschrift für öffentliches Recht 1927, Band VI, Heft 2.

Cioricéanu: "Les Mandats Internationaux." Paris 1921.

v. Freytagh-Loringhoven: „Die Satzung des Völkerbundes." Berlin 1926.

Furukaki: "Les Mandats Internationaux de la Société des Nations." Lyon 1923.

Hatschek: „Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte." Leipzig 1923.

House and Seymour: "What really happened at Paris." New York 1921.

Charles H. Levermore: "First Yearbook of the League of Nations." 1920.

v. Liszt-Fleischmann: „Das Völkerrecht." Berlin 1925.

Millot: "Les Mandats Internationaux." Paris 1924.

Munch: Les Origines et l'Oeuvre de la Société des Nations. 2 Bände. Kopenhagen 1923-24.

Niemeyer und Strupp: „Die völkerrechtlichen Urkunden des Weltkrieges." Jahrbuch des Völkerrechts, 8. Band. München und Leipzig 1922.

Poeschel: „Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles. Dokumente zu ihrer Behandlung." Berlin 1920.

Rolin: "Le Système des Mandats Coloniaux." Revue de Droit International et de Législation Comparée. 1920 Nr. 3—4.

Rouard de Card: "Les Mandats Français sur le Togoland et le Cameroun." Paris 1924.

Scelle: L'élaboration du Pacte bei Munch a. a. O.

Schmidt: „Die Kolonialmandate." Erlanger Dissertation 1926.

Schnee: „Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatherrschaft." Leipzig 1922.
„Die Kolonialmandate." Zeitschrift für Politik 1922, XII. Band, Heft 2.

Schneider: „Das völkerrechtliche Mandat." Stuttgart 1926.

Schoch: „Völkerbundmandate und Kolonialpolitik." Handbuch der Politik, 3. Auflage.

Schücking und Wehberg: „Die Satzung des Völkerbundes." Berlin 1924.
Seitz: „Mandatarrecht." Herres Politisches Handwörterbuch, Band 2.
Smuts: "The League of Nations. A Practical Suggestion." London 1918.
Spiegel: „Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina." Wien 1928.
Stoyanovsky: "La Théorie Générale des Mandats Internationaux." Paris 1925.
Strupp: „Grundzüge des positiven Völkerrechts." Bonn 2. Auflage 1922.
„Theorie und Praxis des Völkerrechts." Berlin 1925.
„Mandate." Stier-Somlos Handwörterbuch der Rechtswissenschaften.
Van Rees: "Les Mandats Internationaux. Le Contrôle International de l'Administration Mandataire." Paris 1927.
Leonard Woolf: "Empire and Commerce in Africa. A study in Economic Imperialism." Ohne Erscheinungsjahr.
Wright: "Sovereignty of the Mandats." American Journal of International Law, Oktober 1923.

§ 1

Einleitung

Unter den zahlreichen Fragen, die im Anschluß an den Weltkrieg entstanden, hat kaum eine ein so allgemeines Interesse erregt und so viele Hoffnungen erweckt wie die nach der Behandlung der ehemaligen deutschen Kolonien und gewisser Teile des türkischen Reiches in Kleinasien. Es handelte sich hierbei um ausgedehnte über drei Erdteile verteilte Gebiete, die eine ungeheure wirtschaftliche Bedeutung haben, und von den verschiedensten meist sehr unentwickelten Völkern bewohnt werden. Das Schicksal dieser Gebiete und ihrer Bevölkerung beschäftigte in sämtlichen zivilisierten Ländern die zahlreichen Arbeiter- und sozialistischen Vereinigungen und Gruppen, die für diese Gebiete eine neue Ordnung verlangten. Die Neuordnung sollte darin bestehen, daß entgegen den Grundsätzen der alten Diplomatie und damit im Gegensatz zu den Absichten der Siegerstaaten die besetzten Gebiete nicht einfach den besiegten Staaten weggenommen werden sollten, sondern daß ein Weg geschaffen würde, der es ermöglichte, diese Länder im Interesse der Bevölkerung und zum Nutzen der gesamten Welt zu verwalten. Man wollte auf diese Weise vermeiden, daß durch neue Gebietserweiterungen der Siegerstaaten eine Grundlage für spätere Kriege geschaffen würde. Dies war auch der amerikanische Standpunkt. Es war klar, daß eine derartige Neuerung, die einen Bruch mit den alten Regeln der Politik bedeutete, erst nach Überwindung heftiger politischer Kämpfe und Gegensätzlichkeiten möglich sein würde. Aus diesen Gegensätzlichkeiten bildete sich als eine neue Institution in der Entwicklungsgeschichte des Völkerrechts das

Mandatssystem heraus, das in Artikel 22 der V.B.S. niedergelegt ist. Ziel und Weg dieser Arbeit soll es nun sein, die Entstehungsgeschichte und den Begriff dieses völkerrechtlichen Mandates zu untersuchen.

A. Die Entstehungsgeschichte des völkerrechtlichen Mandates

§ 2

Die Geheimverträge der alliierten und assoziierten Mächte während des Krieges

Während des Weltkrieges schon waren zwischen den alliierten und assoziierten Hauptmächten eine Anzahl von Geheimverträgen geschlossen worden, die sich sämtlich mit der Verteilung der in Besitz genommenen deutschen Kolonien und gewisser Teile des osmanischen Reiches beschäftigten[1]). So wurde ein Abkommen zwischen Großbritannien und Frankreich geschlossen, das die afrikanischen Kolonien Togo und Kamerun den benachbarten Besitzungen der Vertragsgegner angliederte. Ein anderer besonders wichtiger Vertrag betrifft die Aufteilung der ehemalig deutschen Besitzungen und Rechte im Stillen Ozean zwischen England und Japan. Dieses Abkommen wurde, wie Lloyd George am 22. April 1919 ausführte[2]), deshalb geschlossen, weil japanische Hilfe gegen die deutsche U-Bootgefahr dringend notwendig war, und Japan seine Unterstützung von dem Abkommen abhängig machte. Das darauf bezügliche Memorandum vom 16. Februar 1917, das an den japanischen Außenminister gerichtet war, lautet folgendermaßen:

„Unter Bezugnahme auf unsere Unterredung vom 27. des letzten Monats, in der Euer Exzellenz mir den Wunsch der Kaiserlichen Regierung unterbreiteten, von seiten der Regierung Seiner Britannischen Majestät die Zusicherung zu erhalten, daß Seiner Britannischen Majestät Regierung auf der Friedenskonferenz die Ansprüche Japans auf die Rechte Deutschlands in Schantung,

[1]) Baker a. a. O. Band I S. 48 ff.

[2]) Geheimberichte des Viererrates vom 11. Mai, abgedruckt bei Baker a. a. O. Band I, S. 58.

sowie auf das deutsche Inselgebiet nördlich des Äquators unterstützen werde, habe ich die Ehre, nach den Instruktionen Seiner Britannischen Majestät Staatssekretär des Äußeren Euer Exzellenz die folgende Botschaft von Se. Britannischen Majestät Regierung zu übermitteln:

Seiner Majestät Regierung kommt mit Vergnügen dem Wunsche der japanischen Regierung nach und versichert, daß sie Japans Ansprüche auf Überlassung der deutschen Rechte in Schantung und des Besitzes an Inseln nördlich vom Äquator bei Gelegenheit der Friedenskonferenz unterstützen wird, unter der Voraussetzung, daß die japanische Regierung sich bei der endgültigen Festsetzung des Friedensvertrages gegenüber den Ansprüchen Britanniens auf den deutschen Inselbesitz südlich des Äquators in dem gleichen Sinne verhalten werde."

Soweit die deutschen Kolonien noch nicht durch genau festgelegte Verträge zwischen den Hauptmächten aufgeteilt waren, dachten diese doch niemals daran, sie an Deutschland zurückzugeben. Äußerlich bekämpften sie den von Deutschland symbolisierten Imperialismus, tatsächlich strebten sie aber selbst nach Erweiterung ihrer imperialistischen Machtsphäre auf Kosten Deutschlands. Diese Absicht, die Kolonien zu behalten, haben auch die englischen Staatsmänner immer wieder in ihren Reden betont. So sagte der englische Kolonialminister bereits 1917: „Niemand bilde sich ein, daß wir diese Kämpfe um nichts geführt haben, niemand denke, daß diese Kolonien an Deutschland zurückgegeben werden"[1]. Am 13. Dezember 1918 äußerte der Kolonialminister Walter Long: „Wir haben die deutschen Kolonien im ehrlichen Kampfe erobert und ich hoffe, es besteht kein Zweifel, daß wir sie behalten werden"[2].

Noch zahlreicher und umfassender sind die Geheimverträge, die sich mit der Aufteilung der türkischen Besitzungen beschäftigen[3]. Die unermeßlichen und wert-

[1]) The Times 1. I. 1918.

[2]) Poeschel a. a. O. S. 129.

[3]) Baker a. a. O. S. 60 ff.

vollen Ländereien waren für die Alliierten eine willkommene Beute. Der erste dieser Geheimverträge war ein Abkommen zwischen Großbritannien und Frankreich einerseits und Rußland andererseits. In diesem wurde ein alter Wunsch Rußlands erfüllt, es wurde ihm Konstantinopel versprochen, während sich England an anderen türkischen Gebieten schadlos halten sollte. In einem weiteren Vertrage aus dem Jahre 1915 wurde Italien das Recht zugesichert, im Falle der Aufteilung der Türkei ebensoviel zu erhalten wie Frankreich, England und Rußland erhalten würden. Da die Franzosen bei diesen Verteilungen zu kurz gekommen zu sein glaubten, traten sie mit den Russen in Verbindung zwecks Aufteilung der nordasiatischen Türkei. Aus diesen Verhandlungen entstanden zwei neue Geheimverträge, der Ssasanow-Paleologue-Vertrag und der Sykes-Picot-Vertrag. Der erste teilte die nordasiatische Türkei zwischen Rußland und Frankreich, der zweite die südasiatische Türkei zwischen England und Frankreich auf. So war also das Schicksal und die Zukunft der deutschen Kolonien und gewisser Gebiete des türkischen Reiches bereits vor dem Abschluß des Krieges von den Alliierten festgelegt worden.

§ 3

Die Forderungen der englischen Arbeiterpartei

Im Gegensatz zu den Zielen der Geheimverträge standen die Forderungen der englischen Arbeiterpartei und derjenigen Gruppen, die sich vernünftigerweise nicht verhehlten, daß eine glatte Annexion gemäß den Geheimverträgen keinesfalls die Billigung der Welt finden würde und im Interesse des Weltfriedens daher vermieden werden müsse. Die Lösung, die diese Partei für die beste hielt, ergibt sich klar aus dem Bericht vom M. L. Woolf, dem Berichterstatter des „Comitee of the Labour Departement“. Woolf führt aus[1]), daß sämtliche Kolonien, nicht nur die deutschen, unter der Oberhoheit des Völkerbundes zu internationalisieren wären. Der Völkerbund sollte die Verwaltung dieser Kolonien internationalen Kommissionen anvertrauen, ebenso wie die europäischen Mächte die Verwaltung der Donau und

[1]) Woolf a. a. O. S. 358 ff.

ihrer Schiffahrt der Donaukommission anvertraut hätten. Diese Einrichtung habe sich damals bewährt und werde sich auch jetzt wieder bewähren. Aufgabe der Kommission sollte es sein, unter Hintansetzung der Interessen Europas die afrikanischen Interessen zu fördern und die Völker allmählich zur Selbständigkeit zu führen.

Die Grundsätze der Verwaltung Afrikas sollten demnach sein:

1. Berücksichtigung der Wünsche der Eingeborenen,
2. Schutz der Eingeborenen gegen Ausbeutung und Unterjochung,
3. Verwendung der Einkünfte des afrikanischen Staates in seinem Interesse,
4. Dauernde Neutralisation des afrikanischen Staates.

Diese Vorschläge wurden bald von den Sozialisten aller Länder aufgegriffen und eifrig befürwortet.

§ 4

Der deutsche Völkerbundsvorschlag vom 9. Mai 1919

Der amtliche deutsche Vorschlag, der für die Regelung der Kolonialfrage gemacht wurde, ist aus einer Arbeit der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht hervorgegangen, die mit geringen Abweichungen angenommen wurde. Ebenso wie die oben behandelte Arbeiterpartei verlangte Deutschland in seinem Vorschlag eine gleichmäßige Behandlung sämtlicher Kolonien. Der betreffende Teil des Entwurfes lautet:

IX. Kolonien

57. Für die Verwaltung der Kolonien, die nicht das Recht der Selbstverwaltung besitzen, schafft der Völkerbund eine internationale Ordnung auf folgenden Gebieten:

a) Der Schutz der Eingeborenen gegen Sklaverei, Alkohol, Waffen- und Munitionshandel, Volksseuchen, Zwangsarbeit und Zwangsenteignung.
b) Die Fürsorge für Gesundheit, Erziehung und Wohlstand der Eingeborenen und Sicherung der Gewissensfreiheit.

c) Die Sicherung des Friedens durch Neutralisierung der Kolonialgebiete und durch Verbot der Militarisierung.

58. Den in den Völkerbundstaaten anerkannten Religionsgemeinschaften wird die freie Ausübung ihrer Bekenntnisse und der Mission in allen Kolonien gewährleistet.

59. Den Angehörigen aller Völkerbundstaaten wird die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung unter Berücksichtigung der vorstehenden allgemeinen Bestimmungen über die Verkehrsfreiheit in jeder Kolonie gewährleistet.

60. Zur Ausführung und Überwachung der vorstehenden Bestimmungen wird ein Weltkolonialamt eingerichtet. In jeder Kolonie sind Beauftragte des Völkerbundes verpflichtet, über die Innehaltung der vorstehenden Bestimmungen zu wachen.

61. Über das Schicksal der dem Völkerbund nicht unmittelbar oder mittelbar angeschlossenen Gebiete kolonialen Charakters kann nur durch Beschluß des Völkerbundes zugunsten eines Mitgliedes verfügt werden[1])."

In Abweichung des von der englischen Arbeiterpartei gemachten Vorschlages will der deutsche Entwurf den bisherigen Kolonialmächten ihre Souveränität über die Kolonien lassen. Der Völkerbund soll nur auf gewissen Gebieten eine allgemeine internationale Ordnung schaffen. Weiter gibt dieser Entwurf den Kolonien keine Möglichkeit, sich allmählich zur Selbständigkeit zu entwickeln. Daß diese Grundsätze bei den Alliierten keinen Anklang finden würden, war von vornherein abzusehen. Einmal waren natürlich die Siegerstaaten nicht gewillt, dem Vorschlage des besiegten Deutschlands eingehendere Beachtung zu schenken, besonders, da dieser Vorschlag ihren eigenen Plänen durchaus nicht entsprach. Weiter lag es auch nicht im Interesse der Alliierten, daß ihre Kolonien dieselbe Behandlung und internationale Verwaltung erfahren sollten wie die deutschen Kolonien. Sie wollten durch die Wegnahme der Kolonien Deutschland jede Möglichkeit nehmen, im Auslande irgendwo

[1]) Poeschel a. a. O. S. 14.

festen Fuß zu fassen und sich so allmählich wieder zu einem entwicklungsfähigen Volk aufzuschwingen. Dies war natürlich für sie nur dann von Vorteil, wenn sie selbst ihre Kolonien uneingeschränkt behielten. Außerdem sprachen sie Deutschland die Fähigkeit zu kolonisatorischer Tätigkeit ebenso ab, wie sie die Notwendigkeit von deutschen Kolonien leugneten[1]). Somit konnte von vornherein dem deutschen Entwurf ein Erfolg nicht beschieden sein.

§ 5

Der Smutssche Entwurf

Der Entwurf, der die eingehendste Beachtung fand und der denn auch als der unmittelbare Vorläufer des heutigen Mandatsystems anzusehen ist, ist der des englischen Generals Smuts. Dieser war beauftragt worden, einen Vorschlag für die Gründung des Völkerbundes abzufassen, der als Grundlage der Fiedenskonferenz dienen sollte. Smuts löste seine Aufgabe in der am 16. Dezember 1918 erschienenen Schrift „the league of nations, a practical suggestion". Bezüglich der Gebiete, die zu Österreich-Ungarn, Rußland und der Türkei gehört haben, schlägt Smuts vor, „der Völkerbund soll als Erbe im weitesten Sinne des Wortes betrachtet werden und mit einem endgültigen Verfügungsrecht unter Berücksichtigung gewisser Grundprinzipien bekleidet werden. Der Heimfall an den Völkerbund soll an Stelle jeder staatlichen Annexion treten[2])". Die zu berücksichtigenden Grundprinzipien sollen sein:

1. Freies Selbstbestimmungsrecht der Regierten.
2. Der Völkerbund soll die Oberhoheit über die betreffenden Gebiete haben mit der Möglichkeit, diese an einen Staat, der von den Regierten ernannt oder gebilligt wird, übertragen zu können.
3. Die Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung soll von Fall zu Fall geregelt werden. Die letzte Kontrolle muß beim Völkerbund liegen. Auch müssen die regierten Länder im Falle irgendwelcher

[1]) New York Herald v. 28. 1. 1919.
[2]) Smuts a. a. O. Seite 12.

Übergriffe des Mandatarstaates ein Berufungsrecht an den Bund haben.

4. Der Mandatarstaat darf nur die notwendigen vom Völkerbund gestatteten militärischen Kräfte in dem regierten Lande ausbilden und aufstellen.
5. Das Prinzip der offenen Tür ist zu wahren.

Diese Vorschläge finden sich nachher zum größten Teil in Artikel 22 V.V.S. wieder.

Die deutschen Kolonien schloß Smuts jedoch von dieser Regelung aus. Dies erklärt sich daraus, daß Smuts für diese Gebiete eine Annexion durch die britischen Kolonien und insbesondere durch den südafrikanischen Staat im Sinne hatte. Er ist stets dafür eingetreten, daß Deutsch-Südwestafrika der angrenzenden südafrikanischen Union einverleibt würde. Er wollte daher auch auf jeden Fall vermeiden, daß die Kolonien der Oberhoheit des Völkerbundes unterstellt würden; denn damit wären sie der von ihm geplanten Annexion für immer entzogen worden.

Diese Vorschläge des Generals Smuts, die Wilson bei seiner Ankunft in Paris bekannt wurden, machte er sich zu eigen. In dem ersten Völkerbundsentwurf Wilsons[1]) findet sich nichts über die Zukunft der deutschen Kolonien und der türkischen Territorien. Das von Smuts vorgeschlagene Mandatssystem entsprach den Prinzipien Wilsons so, daß er es in seinen zweiten Völkerbundsentwurf[2]) aufnahm. Ja, er dehnte dieses System auch auf die deutschen Kolonien aus, weil er einsah, daß eine Annexion dieser ungeheuren Gebiete eine neue Gefahr und Ursachen für künftige Kriege mit sich bringen würde. Wilson hatte den festen Willen, dieses System auf der Pariser Friedenskonferenz zur Geltung zu bringen, aber er wußte auch, daß dies gegenüber den Annexionsgelüsten der europäischen Siegerstaaten nicht leicht sein würde.

§ 6

Die endgültige Lösung

Der Plan Englands, Frankreichs und Italiens war eine möglichst rasche, den oben geschilderten Geheim-

1) Baker a. a. O. Band III, Seite 79—84.
2) Baker a. a. O. Band III, Seite 89—99.

verträgen entsprechende Aufteilung der deutschen Kolonien und der türkischen Gebiete. Deshalb wurde bald zu Beginn der Konferenz im Obersten Rate der Alliierten durch Lloyd George die Frage nach dem Verbleib der deutschen Kolonien zur Sprache gebracht. Diese Frage sollte entschieden werden, ehe überhaupt noch eine Diskussion über den Völkerbund und das Mandatssystem hatte beginnen können. Wilson wünschte zwar die Erörterung über die Kolonialfrage noch zurückzustellen, er wurde aber von Lloyd George dadurch überrumpelt, daß dieser die Ministerpräsidenten der Britischen Dominions zu den Verhandlungen bestellte, die dort sofort ihre Ansprüche auf die deutschen Kolonien anmeldeten[1]). So mußte denn über die Frage verhandelt werden. Alle waren sich darüber einig, daß die Kolonien Deutschland nicht zurückgegeben werden sollten. Zu entscheiden blieb nur noch, was aus den Kolonien werden sollte. Die Vertreter der englischen Dominions traten entschieden für eine glatte Annexion der deutschen Kolonien ein. Ihre Ansprüche begründeten sie damit, daß die Kolonien mit Hilfe der Dominien erobert worden wären und daß ihre Truppen zur Zeit diese Gebiete besetzt hielten. Es läge eine Annexion auch durchaus im Interesse der Eingeborenen, da dadurch nur ihre Zivilisation gehoben würde. Diese Annexionspolitik wurde durch Lloyd George im weitesten Maße unterstützt. Auch der französische Kolonialminister Henry Simon trat für eine glatte Annexion ein, insbesondere betonte er Frankreichs Oberhoheit über das im Kriege besetzte Togo und Kamerun.

Gegenüber diesen Ansprüchen war Wilson in einer schwierigen Lage, seinen Standpunkt „keine Annexion" zu verteidigen. Er begründete ihn wie folgt:

> „Die Welt wird sagen, daß die Großmächte zuerst die wehrlosen Teile der Welt unter sich verteilten, um dann einen Völkerbund zu gründen. Die nackte Tatsache wird bestehen bleiben, daß jeder einzelne dieser Teile einer der Großmächte zugewiesen worden ist. Ich möchte in aller Offenheit darauf hinweisen, daß die Welt sich eine derartige Handlungsweise nicht bieten

---

[1]) Scelle a. a. O. Seite 96.

lassen wird: sie wird den Völkerbund unmöglich machen, und wir werden zu dem System des Wettrüstens und den damit verbundenen Schuldenanhäufungen und der Last großer Armeen zurückkehren müssen[1]).“

Aber zähe verteidigten Wilsons Gegner ihren Standpunkt. Sie waren schließlich bereit, die Prinzipien des Mandatssystems anzunehmen, aber zuvor sollten zumindestens die Ansprüche der britischen Dominions befriedigt werden. Schließlich, da Wilson von seiner Forderung nicht abzubringen war, versuchte Lloyd George schon jetzt noch vor dem Zustandekommen des Völkerbundes die Aufteilung der Kolonien dadurch zu erzwingen, daß er ausführte, der Völkerbund existiere ja tatsächlich schon jetzt in diesem Zimmer und könne daher auch gleich die Mandate verteilen. Aber auch diesem Vorschlag setzte Wilson Widerstand entgegen. Es wurde dann endlich nach weiteren heftigen Kämpfen eine Resolution angenommen, die sich für die Annahme des Mandatssystems, wie es Wilson im Sinne gehabt hatte, aussprach, die aber den Wünschen der Dominions wenigstens insoweit Rechnung trug, als gerade die Gebiete, an denen die Dominions interessiert waren, nur äußerlich dem Mandatssystem unterstellt wurden, während tatsächlich ihre Behandlung einer Annexion gleichkam. Die Absicht der Gegner Wilsons jedoch, die Kolonien sofort zu verteilen, war vereitelt, und die Mandatfrage wurde an den Völkerbundausschuß weitergeleitet. Die endgültige Fassung, die das Mandatssystem in Art. 22 V.B.S. erhalten hat, ist folgende:

„Auf die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vordem beherrschten und die von Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, finden die nachstehenden Grundsätze Anwendung. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten,

[1]) Geheimberichte des Zehnerrates vom 24. 1., abgedruckt bei Baker a. a. O., Seite 212, 1. Band.

in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen.

Der beste Weg zur praktischen Verwirklichung dieses Grundsatzes ist, die Vormundschaft über diese Völker fortgeschrittenen Nationen anzuvertrauen, die kraft ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung zu übernehmen und die hierzu bereit sind: sie hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen.

Der Charakter des Mandats muß nach der Entwicklungsstufe des Volkes, nach der geographischen Lage des Gebiets, nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und allen sonstigen Umständen dieser Art verschieden sein.

Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zur Türkei gehörten, haben eine solche Entwicklungsstufe erreicht, daß sie in ihrem Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden können, unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkte leiten, da sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche dieser Gemeinwesen zu berücksichtigen.

Die Entwicklungsstufe, auf der sich andere Völker, insbesondere die mittelafrikanischen befinden, erfordert, daß der Mandatar dort die Verwaltung des Gebiets übernimmt. Doch ist dieses an Bedingungen geknüpft. Außer der Abstellung von Mißbräuchen, wie Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel, muß Gewissens- und Religionsfreiheit, lediglich mit den Einschränkungen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten erfordert, gewährleistet sein. Verbürgt muß weiter sein das Verbot der Errichtung von Befestigungen oder von Heeres- oder Flottenstützpunkten sowie das Verbot militärischer Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient. Dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein.

Endlich gibt es Gebiete, wie Südwestafrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans, die infolge ihrer schwachen Bevölkerungsdichte und geringen Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zum Gebiet des Mandatars oder infolge anderer Umstände nicht wohl besser verwaltet werden können als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebiets, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die weiter oben im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind.

In allen Fällen hat der Mandatar dem Rat alljährlich einen Bericht über die seiner Fürsorge anvertrauten Gebiete vorzulegen.

Ist der Grad von Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Übereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierüber ausdrückliche Entscheidung.

Ein ständiger Ausschuß wird beauftragt, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Rate über alle die Ausführung der Mandate betreffenden Fragen sein Gutachten zu erstatten.

Man hat es verstanden, diese endgültige Fassung so unklar zu halten, daß den Gegnern des Mandatssystems für die Zukunft die Möglichkeit blieb, ohne gegen den Wortlaut des Artikels 22 zu verstoßen, diesen doch so auszulegen, daß das ganze System erhebliche Einschränkungen erfahren hat.

Im folgenden Kapitel wird gezeigt werden, worin diese Unklarheiten liegen und wie sie sich die Mandatsgegner zunutze machten.

B. Der Begriff des völkerrechtlichen Mandates

§ 7

I

Allgemeines

Der Artikel 22 V.B.S., der sich mit der neuen Rechtsform des Mandates beschäftigt, findet Anwendung „auf

die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten." Weitere Voraussetzung ist, daß die Bevölkerung dieser Gebiete noch nicht zu selbständigem Handeln fähig ist. Infolge Fehlens der ersten Voraussetzung fallen die Kolonien der Siegerstaaten, infolge Fehlens der zweiten Voraussetzung fallen die ehemals russischen Randstaaten, Polen und die Tschecho-Slowakei nicht unter Artikel 22 V.B.S. Beide Voraussetzungen treffen lediglich für die ehemals türkischen Gebiete in Vorderasien und die deutschen Kolonien zu. Für sie bestimmt Absatz I des Artikel 22: „Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten, in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen."

Zur Verwirklichung der in Artikel 22 enthaltenen Grundsätze wird als der beste Weg „die Übertragung der Vormundschaft an fortgeschrittene Nationen" bezeichnet. Diese „hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen." Aus dem Worte „Nation", das im 2. Absatz des Artikels 22 gebraucht ist, ergibt sich, daß die Mandatare nicht notwendig volle staatliche Unabhängigkeit besitzen müssen; sonst würde der Absatz 2 ebenso wie Absatz 1 des Artikels 22 von Staaten sprechen. Andererseits scheint das Wort „Nation" darauf hindeuten zu wollen, daß die Mandatare volle Selbstverwaltung haben müssen. Es ergibt sich das zwar nicht ohne weiteres aus der Bedeutung dieses Wortes, das ja allgemein nur auf eine innere Verbundenheit, auf ein Zusammengehörigkeitsgefühl hinweist. Aber der Umstand, daß es hier im Gegensatz zu den Wörtern „Völkern" und „Gemeinwesen", deren Art. 22 V.B.S. sich bedient, um die Einwohner der dem Mandat unterworfenen Territorien zu bezeichnen, gebraucht wird, läßt darauf schließen, daß hier unter Nation etwas staatsähnliches verstanden werden soll, zwar noch kein Staat mit voller völkerrechtlicher Staatenqualität, aber doch ein Völkerrechtssubjekt mit, wenn auch beschränkter, Handlungsfähigkeit.

Diese Voraussetzung der „vollen Selbstverwaltung" wird in Artikel I Abs. 2 V.B.S. auch für die Mitglieder

des Völkerbundes gefordert. „Alle Staaten, Dominions oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung können Bundesmitglieder werden." Die Voraussetzungen, die ausreichend sind, um Mitglied des Völkerbundes zu werden, sind demnach auch ausreichend, um das Amt des Mandatars zu bekleiden.

Eine andere Frage ist, ob auch Nichtmitglieder des Völkerbundes ein Mandat verwalten können. Diese Frage kann besonders dann praktisch werden, wenn ein Mitglied des Völkerbundes, das mit einem Mandat bekleidet ist, aufhört, Mitglied des Völkerbundes zu sein, entweder durch Kündigung gemäß Artikel I Absatz 3 oder durch Ausschluß gemäß Artikel 16 Absatz 4 V.B.S. Die Bekleidung mit dem Mandat ist als ein Vertrag zwischen Völkerbund und dem Mandatarstaat anzusehen. Dieser Vertrag könnte an sich auch mit einem Staat geschlossen werden, der außerhalb des Völkerbundes steht, vorausgesetzt, daß er sich zur Beobachtung der Bestimmungen des Artikels 22 V.B.S. und der besonderen Mandatssatzung verpflichtet[1]). Aber aus dem Wortlaut des Absatzes 5 des Artikels 22 ist zu entnehmen, daß Nichtmitglieder des Bundes als Mandatare nicht in Betracht kommen können. Es ist dort nämlich gesagt, daß der Mandatar den „anderen" Bundesmitgliedern die gleichen Rechte für ihren Handel einräumen muß, die er selbst hat. Daraus folgt, daß der Mandatar selbst nur ein Bundesmitglied sein kann[2]).

Der Absatz 3 des Artikels 22 teilt die Mandate in drei Klassen ein, deren Verwaltung je nach der Entwicklungsstufe der Völker, nach der Lage, nach den wirtschaftlichen Verhältnissen oder nach sonstigen Umständen verschieden ist.

In den Absätzen 4—6 ist die Verwaltung für die einzelnen Mandatsklassen, die A-, B- und C-Mandate, besonders festgelegt.

---

[1]) So Schneider a. a. O. Seite 38.

[2]) Ebenso Schücking-Wehberg a. a. O. Seite 700, Bülow a. a. O. Seite 309/310, im Ergebnis auch Stoyanovsky a. a. O. Seite 55; a. M. Schneider a. a. O. Seite 38, Spiegel a. a. O. Seite 17 ohne Begründung.

Eine Kontrolle des Mandatars durch den Völkerbund ist in Absatz 7 insoweit enthalten, als der Mandatar jährlich einen Bericht über die Verwaltung des Mandatsgebietes vorzulegen hat. Der ständige Ausschuß (Absatz 9) hat die Jahresberichte der Mandatare zu empfangen und dem Rat ein Gutachten über die Fragen zu erstatten, die sich bei Ausführung der Mandate ergeben.

In Absatz 8 ist festgelegt, wer die Mandatssatzungen zu verfassen hat.

II. Besonderes

§ 8

Die Souveränität über die Mandatsländer

Viel umstritten ist in der Theorie wie auch in der Praxis des Völkerbundes das Problem der Souveränität über die Mandatsländer. Diese Frage ist von einer außerordentlichen Wichtigkeit für die Entwicklung und die Zukunft des Mandatssystems. Die große Bedeutung dieser Frage haben auch schon die Gegner Wilsons auf der Pariser Konferenz erkannt und haben deshalb die unklare Formulierung des Artikels 22 durchgesetzt, die eine ihnen genehme Auslegung möglich machte.

Ehe die Frage entschieden werden kann, wer die Souveränität über die Mandatsländer inne hat, ist kurz hervorzuheben, was unter Souveränität zu verstehen ist. Es ist dies die höchste Herrschermacht, die nach außen wie im Inneren selbständig und von keinem Höheren abhängig ist.

An sich ließe sich zwar aus dem Sinn und auch aus dem Wortlaut des Artikels 22 entnehmen, daß diese Souveränität über die Mandatsländer beim Völkerbund liegt. Da aber dieser Annahme scheinbar die Artikel 118 und 119 des V.V. entgegenstehen, hätte die Souveränitätsfrage einer besonders scharfen Formulierung bedurft.

Um den Träger der Souveränität festzustellen, ist es notwendig, die Artikel 118, 119 V.V. im Zusammenhang mit Artikel 22 V.B.S. zu untersuchen. In Artikel

118 Absatz 1 V.V. hat Deutschland auf die Gebiete außerhalb seiner neuen europäischen Grenzen verzichtet. Weiter hat es sich in Absatz 2 desselben Artikels verpflichtet, die Maßnahmen anzuerkennen und gutzuheißen, die von den alliierten und assoziierten Hauptmächten, wenn nötig im Einverständnis mit dritten Mächten, zur Regelung der sich aus seinem Verzichte auf seine Rechte außerhalb Deutschlands ergebenden Folgen getroffen würden. Der Artikel 119 des V.V. bestimmt:

> „Deutschland verzichtet zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen."

Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß mit dieser Zession die Gebietshoheit über die deutschen Kolonien auf die alliierten und assoziierten Hauptmächte übergegangen ist. Dem steht aber nun Artikel 22 V.B.S. entgegen, der klar zum Ausdruck bringt, daß fortgeschrittenen Nationen die „Vormundschaft" übertragen wird, und zwar hätten sie diese als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen. Diese Vorschrift kann nur den einen Sinn haben, daß der Völkerbund Träger der Souveränität über diese Gebiete sein soll. Dafür spricht auch der oberste Grundsatz des Artikels 22: Das Wohlergehen und die Entwicklung der Mandatsgebiete soll eine heilige Aufgabe der Zivilisation sein. Um diese Aufgabe auch getreu zu verwirklichen, ist es notwendig, daß die Oberhoheit über die zu verwaltenden Gebiete bei einer Gemeinschaft liegt, die eine Gewähr für die Erfüllung dieser Aufgaben bietet. Diese Gemeinschaft kann nur der Völkerbund sein. Läge die Oberhoheit bei den Hauptmächten, so wäre die Folge, daß die Verwaltung einseitig und nur in ihrem eigenen Interesse geführt würde. Das Wohlergehen der Mandatsgebiete würde durch die eigensüchtigen Pläne der Hauptmächte zurückgedrängt werden. Jede der beiden Bestimmungen läßt also für sich betrachtet einen anderen Schluß zu. Es kann auch keiner der Vorrang vor der anderen eingeräumt werden, da sie beide Bestimmungen desselben Vertrages sind. Denn

die V.B.S. ist integrierender Bestandteil des V.V. Es gilt also diese beiden scheinbar sich widersprechenden Bestimmungen miteinander in Einklang zu bringen. Dies ist sehr wohl möglich.

Die Abtretung der deutschen Kolonien an die alliierten und assoziierten Mächte ist nur als ein Provisorium aufzufassen. Die Hauptmächte sollten nur Treuhänder über die Schutzgebiete sein bis zu dem Augenblick, in dem der Völkerbund das Mandat erteilte. Die Notwendigkeit einer derartigen Regelung ergibt sich daraus, daß sonst die Schutzgebiete vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des V.V. an bis zur Ernennung der Mandatare herrenlos gewesen wären[1]). Der Artikel 22 V.B.S. ist also gegenüber dem Artikel 119 V.V. als lex specialis anzusehen[2]). Dies haben auch die Hauptmächte dadurch anerkannt, daß sie die V.B.S. und den Artikel 22 mit seiner grundsätzlichen Auffassung der Mandate anerkannt haben. Für die Beurteilung der Souveränitätsfrage ist also nun nur noch Artikel 22 maßgebend, aus dem sich, wie oben bereits ausgeführt, die Souveränität des Bundes ergibt.

Für die türkischen Gebiete läßt sich die Sachlage noch klarer beurteilen. Auf die in Betracht kommenden Territorien, Palästina, Mesopotamien und Syrien hat die Türkei erst im Lausanner Friedensvertrag verzichtet, da der Vertrag von Sèvres nicht ratifiziert worden ist. Die im Vertrauen auf das Inkrafttreten des Friedensvertrages von Sèvres von den Hauptmächten eingerichteten Mandate entbehrten daher der Rechtswirksamkeit. Diese unrechtmäßige Verfügung der Hauptmächte wurde mit rückwirkender Kraft insoweit geheilt, als durch die Ratifizierung des Lausanner Friedensvertrages die Türkei in Art. 16 „auf sämtliche Rechte und Ansprüche, welcher Art sie auch seien, bezüglich derjenigen Gebiete, die jenseits der durch den gegenwärtigen Vertrag bestimmten Grenzen liegen“, verzichtete.

Dieser Verzicht ist aber nicht wie im Artikel 119 V.V. zugunsten der Hauptmächte geschehen. Eine ausdrückliche

---

[1]) Dies war auch der Standpunkt der deutschen Note an die Bundesversammlung vom 12. November 1920.

[2]) So Strupp im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Seite 16.

Bestimmung, zu wessen Gunsten die Türkei ihre Gebiete abgetreten hat, fehlt in Art. 16 des Lausanner Vertrages überhaupt. Dieser Artikel kann also nur den Sinn haben, daß die Türkei mit der Regelung, die für die Gebiete bereits stattgefunden hatte, einverstanden war, das heißt, sie erkennt zwar die Verteilung der Mandate durch die Hauptmächte an, verzichtete aber damit nicht zu deren Gunsten auf die fraglichen Gebiete. Vielmehr liegt in Art. 16 eine Anerkennung des Mandatssystems des Art. 22 V.B.S. und der daraus sich ergebenden Souveränität des Völkerbundes; denn Art. 22 V.B.S. war damals bereits abgefaßt und aus ihm geht die Souveränität des Bundes hervor.

Der Zwiespalt, der sich für die deutschen Kolonien aus Artikel 119 V.V. einerseits und Artikel 22 V.B.S. ergibt, liegt hier nicht vor. Ein Verzicht zugunsten der Hauptmächte war aber auch hier nicht nötig. Denn, wie oben ausgeführt, stellt die Zession gemäß Artikel 119 V.V. nur ein Durchgangsstadium dar bis zur Ernennung der Mandatare. Diese Ernennung hatte aber bei Inkrafttreten des Lausannevertrages bereits stattgefunden und wurde eben durch dessen Ratifizierung geheilt, so daß sich die Treuhänderschaft der Hauptmächte erübrigte. Für die türkischen Gebiete folgt daher die Souveränität des Bundes ohne weiteres aus Artikel 22. Das Fehlen einer Bestimmung darüber, daß die Abtretung der türkischen Gebiete zugunsten der Hauptmächte erfolgt, ist ein Argument mehr dafür, daß Artikel 119 V.V. nur provisorischen Charakter hat.

Im Gegensatz zu dieser Auffassung wird von einer Anzahl Autoren die Meinung vertreten, daß die Souveränität bei den Mandataren liegt oder daß sie zwischen dem Völkerbund und den Mandataren oder zwischen Völkerbund und den Hauptmächten geteilt sei. Der Belgier Rolin geht in seinem „Système des Mandats Coloniaux"[1]) davon aus, daß durch den V.V. die Kolonien und alle Rechte daran an die Alliierten durch Deutschland abgetreten worden sind. Damit hätten sie auch die Souveränität über diese Gebiete erlangt. Auf

---

[1]) Revue de droit international et de Législation comparée 1920 S. 329.

Grund ihrer Souveränität hätten sie die Mandatare ernannt und die Mandatssatzungen festgesetzt. In diesen Mandatssatzungen hätten sie ihre Souveränität auf die Mandatare übertragen. Nur die Kontrollrechte seien auf den Völkerbund übergegangen. Rolin spricht auch unumwunden aus, daß Artikel 22 nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich als eine Annexion der deutschen Kolonien anzusehen sei[1]). Diese Meinung Rolins von der Souveränität des Mandatars läßt sich keinesfalls halten. Der Mandatar, der das Mandat im Namen und als Beauftragter des Völkerbundes zu führen hat, kann nicht als souverän angesehen werden. Dagegen sprechen auch die Artikel 120, 257 V.V. Nach Artikel 120 wird das Eigentum des deutschen Reiches in den Mandatsgebieten nicht auf den Mandatar, sondern auf die Regierungen übertragen, „die die Regierungsgewalt in diesen Gebieten ausüben". Und zwar findet diese Übertragung statt, ohne daß „weder das Gebiet noch die Mandatarmacht einen Teil des Schuldendienstes des Reiches oder der deutschen Staaten übernimmt".

Das hat seinen Grund darin, daß diese Werte nicht in das Eigentum der Mandatare übergehen, sondern von diesen nur „in ihrer Eigenschaft als solche" (Art. 257 V.V.) übernommen werden sollen. Daher auch die Fassung des Art. 120 V.V., der von den Regierungen spricht, die „die Regierungsgewalt in diesen Gebieten ausüben". Nach völkerrechtlicher Praxis müßte der Rechtsnachfolger die Schulden des übernommenen Gebietes tragen. Diese Pflicht ist auch in Art. 254 V.V. für die Staaten, die Gebiete des deutschen Reiches zu eigenem Recht übernommen haben, festgestellt. Daraus geht hervor, daß die Mandatsgebiete nicht unter die Oberhoheit der Mandatare gestellt werden sollten.

Auch Wright[2]) nimmt an, daß die Souveränität bei dem Mandatar liegt, allerdings habe dieser mit Zustimmung des Völkerbundes zu handeln. Bedarf aber der Mandatar einer solchen Zustimmung, so liegt die

---

[1]) Rolin a. a. O. S. 350. L'article 22 completé par la remise effective des mandats, est au fond, en droit ce qu'il est en fait: il équivaut au partage des colonies allemandes.

[2]) A. a. O. Seite 699.

Oberhoheit eben nicht bei dem Mandatar, sondern beim Völkerbund.

Schneider[1]) kommt zu dem Ergebnis, daß die Gebietshoheit über die ehemals deutschen Kolonien den Hauptmächten und dem Völkerbund zur gesamten Hand zusteht. Nach seiner Meinung ist durch die Artikel 118 und 119 V.V. die Souveränität über die deutschen Kolonien auf die Hauptmächte übertragen worden. Diese haben sie durch Artikel 22 auf den Völkerbund übertragen, ohne ihrerseits jedoch darauf zu verzichten. Diese Auffassung ist insofern nicht zutreffend, als die Übertragung der deutschen Kolonien an die Hauptmächte nur als Durchgangsstadium anzusehen ist und deren Aufgabe mit der Erteilung der Mandate erschöpft war.

Gegen diese Auffassung spricht auch die Tatsache, daß die Hauptmächte Mitglieder des Völkerbundes sind. Der Völkerbund ist zwar völkerrechtliches Rechtssubjekt[2]), insoweit wäre das gemeinsame Handeln der Hauptmächte, die als Gesamtheit keine juristische Person darstellen, verschieden von dem Handeln des Völkerbundes. Trotzdem würden nach der Auffassung Schneiders die Hauptmächte zweimal bestimmend wirken können über das Schicksal der Mandatsländer. Einmal jede Hauptmacht für sich besonders und zweitens als Mitglied des Völkerbundes. Gegenüber dieser Doppelstellung der Hauptmächte würde die Stellung des Völkerbundes so zurücktreten, daß praktisch von ihr nicht viel übrig bliebe. Ein Ergebnis, das mit Art. 22 V.B.S. nicht in Einklang zu bringen ist.

Der Völkerbund selbst hat noch keine ausdrückliche Feststellung darüber getroffen, wem die Souveränität zusteht. Die Frage kam zwar in den Sitzungen zur Sprache, wurde aber niemals entschieden. Auch der

---

[1]) A. a. O. Seite 41.

[2]) Das ergibt sich daraus, daß der Völkerbund nach der Definition Jellineks für den Staatenbund (Allgemeine Staatslehre Seite 762) als Staatenbund anzusehen ist. Der Staatenbund ist aber im völkerrechtlichen Verkehr immer als Rechtssubjekt betrachtet worden. Es läßt auch die Organisation des Völkerbundes auf ein Rechtssubjekt schließen. Er tritt seinen Mitgliedern als Einheit mit bestimmten Rechten und Pflichten gegenüber. Er faßt ferner innerhalb seiner Zuständigkeit Beschlüsse, schließt aber keine Verträge.

Belgier Hymans, der am 5. August 1920 dem Rat des Völkerbundes einen Bericht über die Mandatsfragen zu erteilen hatte, vermied es, eine Lösung zu geben, sondern überließ diese Aufgabe der Wissenschaft[1]). Tatsächlich aber hat sich der Rat durch die Annahme dieses Berichtes auf den Standpunkt gestellt, daß die Souveränität zwischen dem Völkerbund und den Hauptmächten geteilt ist. Dies geht daraus hervor, daß er die Verteilung der Mandate als Aufgabe der Hauptmächte und des Völkerbundes festgesetzt hat. Bei dieser Verteilung liegt sogar die bedeutendere Rolle in der Hand der Hauptmächte.

In dieser Stellungnahme des Rates liegt bereits ein Sieg der Gegner Wilsons. Ein Sieg jenes Machtprinzips, das dem Völkerbund seine Mitwirkung allmählich entziehen will, und die Mandatsfrage, also das Schicksal der deutschen Kolonien und der türkischen Gebiete, zu einer Angelegenheit nur der Hauptmächte stempeln will.

§ 9

Die sich aus der Souveränität des Bundes ergebenden Folgen

a) Die Stellung der Mandatare.

Hoheitsgewalt über die Mandatsländer hat, wie oben festgestellt, nur der Völkerbund. Der jeweilige Mandatar übt in dem Gebiet nur die Hoheitsgewalt des Bundes aus, die ihm durch die Mandatserteilung übertragen wird. Der Mandatar führt die Verwaltung im Namen des Bundes und als Vertreter des Bundes. Alle Verwaltungsgeschäfte des Mandatars unterliegen der Oberaufsicht des Bundes. Die besonderen Befugnisse der Mandatsmächte werden in den Mandatssatzungen festgelegt und sind verschieden, je nachdem, um welche Klasse der Mandatare es sich handelt. Die Oberaufsicht des Bundes wird dadurch ausgeübt, daß der Mandatar einen Bericht an eine ständige Mandatskommission zu erstatten hat. Diese Berichte werden von der Kommission geprüft und dem Rat „über alle die Ausführung der Mandate betreffenden Fragen ein Gutachten erstattet." Der Rat gibt dann von sich aus einen Bericht über die Arbeit des Ausschusses an die V.B.V.

---

[1]) J. O. 20 Seite 339 f.

Wird festgestellt, daß der Mandatarstaat seine Verpflichtungen nicht erfüllt, so kann ihn der Rat gemäß Art. 16 Abs. 4 V.B.S. aus dem Bunde ausschließen. Auch kann ihm (siehe § 11 der Arbeit) bei einer groben Pflichtverletzung des Vertrages das Mandat von der Bundesversammlung entzogen werden.

In der Praxis wird die Prüfung der Berichte mit aller Rücksichtnahme auf die Mandatare unternommen. Im allgemeinen werden für die Mandatare nur Richtlinien aufgestellt und ihre Tätigkeit gebilligt[1]). Nur in einem Falle hatte sich der Ausschuß auf Beschluß der Bundesversammlung vom 20. 9. 22 genauer mit einem Vorfall bei der Mandatsverwaltung befaßt. Es handelte sich um den Aufstand der Bondelzwarts aus dem Jahre 1921, den die Regierung der Südafrikanischen Union mit blutiger Strenge unterdrückt hat. Ein Bericht darüber wurde von der Mandatarmacht nicht abgegeben. Über diese Vorgänge sprach die V.B.V. am 26. 9. 23 ihr Mißfallen aus und gab der Erwartung Ausdruck, daß die künftigen Berichte des Mandatars eine beruhigende Wiederherstellung der friedlichen Lage feststellen würden[2]).

b) Die Stellung des Mandatlandes.

Die Mandatsländer haben gegenüber den Mandataren staatsrechtliche Selbständigkeit.

Als Staaten im völkerrechtlichen Sinne sind sie jedoch mit einer Ausnahme nicht anzusehen. Von den drei Elementen, die zu einem Staat erforderlich sind, nämlich Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt, fehlt zumindest das letzte. Die Mandatsländer als solche sind nicht organisiert und haben kein eigenes oberstes Organ. Nur Irak hat eine Ausnahmestellung inne, die sich aus dem Vertrag zwischen Großbritannien und dem König Feisal ergibt (vgl. § 13 der Arbeit). Dieses Land hat als einziges unter den Mandatsländern eine feste Organisation mit einem König an der Spitze. Da es auch ein eigenes Volk und ein eigenes Gebiet besitzt, ist es als Staat zu betrachten. Wenn aber auch die Mandats-

---

[1]) VI. V.B.V. Pl. 107 f, V. V.B.V. Pl. 129 f.
[2]) IV. V.B.V. Pl. Seite 89 ff.

länder im übrigen keine Staaten darstellen, so sind sie doch nicht im Gegensatz zu den Kolonien Teile des Mutterlandes oder hier des Mandatars, sondern haben einen staatsrechtlich selbständigen Charakter.

Selbst die C-Mandate werden nur „nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebietes“ verwaltet, ohne jedoch zu seinem Gebiet zu gehören. Das Recht zur Verwaltung nach seinen Gesetzen hat der Mandatar auch nicht kraft eigener Zuständigkeit, sondern es wird ihm vom Völkerbund übertragen.

Diese rechtliche Selbständigkeit des Mandatslandes hat zur Folge, daß gewisse völkerrechtliche Verträge, die der Mandatar abschließt, sich nicht ohne weiteres auf das Mandatsgebiet erstrecken. Nur die allgemeinen internationalen Abkommen werden gemäß den Bestimmungen der B-Mandatsverträge auf die Mandatsterritorien ausgedehnt, während die partikulären Abkommen mit einzelnen Staaten erst durch eine besonders aufgenommene Klausel auf das Mandatsland erstreckt werden können. Um den Mandatsländern auch die Vorteile der Sonderabkommen des Mandatars zu sichern, hat die ständige Mandatskommission die Mandatarregierungen aufgefordert, die Sonderverträge auch für die Mandatsgebiete abzuschließen, falls dies in deren Interesse liegt[1]).

Ferner kann das Mandatsgebiet, da es dem Mandatar nicht gehört, von diesem nicht abgetreten werden. Auch hat dieser keine fiskalischen Rechte am Dominialeigentum des Mandatslandes. Er hat lediglich das Recht der Verwaltung. Dies folgt auch aus Artikel 257 V.V., der die Rechte und das Eigentum des deutschen Reiches auf die Mandatarmacht „als solche“ übergehen läßt, ohne daß dabei eine Anrechnung auf die Staatsschuld stattfindet. Diese Auffassung hat auch van Rees, der Berichterstatter der Mandatskommission, vertreten, der den Mandatsländern das Staatsland und die Einkünfte aus diesem Besitz zuschreibt[2]).

---

[1]) J. O. 25 1363, 1514, VI V.B.V. Pl. Seite 107 f.

[2]) Protokoll der dritten Tagung der Mandatskommission S. 21, 30; Anlage zum Protokoll der dritten Tagung S. 216 ff.

Aus der Gebietshoheit des Völkerbundes ergibt sich auch, daß das Mandatsland nicht in Kriege des Mandatars hineingezogen werden darf, es darf in einem solchen Falle nicht als Kriegsgebiet betrachtet werden. Nur im Falle eines Exekutionskrieges des Völkerbundes hat sich das Mandatsland, das als Völkerbunds-Land betrachtet wird, auf Anweisung des Bundes an der Exekution zu beteiligen. Das ergibt sich aus der obersten völkerrechtlichen Zuständigkeit des V.B[1]).

c) Die Stellung der Bevölkerung des Mandatslandes.

Es ist Regel im Völkerrecht, daß die Einwohner eines abgetretenen Gebietes ipso iure die Staatsangehörigkeit des erwerbenden Staates erlangen. Diese Regel kann jedoch auf die Bevölkerung der Mandatsländer keine Anwendung finden, da diese Länder unter der Oberhoheit des V.B. stehen und nicht Gebiete des Mandatars geworden sind. Die Annahme, daß die Bewohner der Mandatsländer als Angehörige des Mandatars anzusehen sind, würde auch zu dem unmöglichen Schluß führen, daß der Mandatar über seine eigenen Angehörigen fremde Rechte, nämlich Rechte des Völkerbundes, im fremden Namen ausübt. Unter diesen Umständen ist die Frage nach der Staatsangehörigkeit schwer zu beantworten.

Bezüglich der A-Mandate wird man von einer besonderen Landesangehörigkeit sprechen müssen. Das folgt aus dem Wortlaut des Artikels 22 V.B.S., der die Gebiete der A-Mandate als unabhängige Nationen vorläufig anerkennt. Demgemäß sieht auch Artikel 7 des Palästinamandates den Erlaß einer palästinensischen Staatsangehörigkeit vor. Der Artikel lautet: „Die Regierung von Palästina wird für die Inkraftsetzung eines Gesetzes über die Staatsangehörigkeit verantwortlich sein. In dieses Gesetz sollen Bestimmungen aufgenommen werden, die so gefaßt sind, daß sie die Annahme der palästinensischen Staatsbürgerschaft durch Juden, die ihren dauernden Aufenthalt in Palästina nehmen, erleichtern." In Ausführung dieses Artikels

[1]) Ebenso Schücking-Wehberg a. a. O. Seite 689; von Freytagh-Loringhoven a. a. O. Seite 233.

ist am 1. August 1925 das palästinensische Bürgerschaftsgesetz in Kraft getreten.

Bei den B- und C-Mandaten ist die Lage nicht so klar. Der V.B.R. hat daher am 23. April 1923 einen Beschluß gefaßt, worin es für unstatthaft erklärt wird, die Staatsangehörigkeit des Mandatars durch einen Gesamtakt auf die Bewohner des Mandatsgebietes zu übertragen[1]). Die vom Rat aufgestellten Grundsätze sind folgendermaßen formuliert:

1. Die Staatsangehörigkeit der Eingeborenen eines unter Mandat stehenden Gebietes unterscheidet sich von derjenigen der Untertanen der Mandatarmacht und darf dieser Staatsangehörigkeit durch keine Maßregel allgemeinen Charakters gleichgestellt werden.
2. Durch den Schutz, den die Eingeborenen eines unter Mandat stehenden Gebietes genießen, erwerben sie nicht die Nationalität der Mandatarmacht.
3. Es ist kein Widerspruch gegen diese beiden Prinzipien, daß die Bewohner eines unter Mandat stehenden Gebietes durch ein auf freiem Willen beruhendes Vorgehen durch Naturalisation die Nationalität der Mandatarmacht erlangen, und zwar gemäß den von den Mandatarmächten hierüber erlassenen Gesetzen.
4. Es ist zu wünschen, daß die Eingeborenen in jedem Mandatsgebiet eine Bezeichnung erhalten, die ihre Staatsangehörigkeit unter der Mandatsverwaltung klar ergibt.

Durch diesen Beschluß wird die Nationalität des Mandatars abgelehnt, aber es wird auch keine Staatsangehörigkeit zum Mandatsgebiet geschaffen. Denn eine solche Staatsangehörigkeit ist nicht möglich, da dem Mandatsgebiet zumindestens wegen Fehlens einer Staatsgewalt keine Staatenqualität zukommt. Dennoch können die Einwohner dieser Gebiete nicht als Staatenlose bezeichnet werden[2]); sie sind im Gegensatz zu den

[1]) J. O. 1923 Seite 567 ff, 603 ff, 658 ff.
[2]) So Schneider a. a. O. Seite 58.

Staatenlosen tatsächlich Angehörige eines Landes, wenn dieses auch noch keine Unabhängigkeit genießt.

Als Bürger des Landes haben sie im Gegensatz zu den Staatenlosen alle Rechte und Pflichten, die ihnen von ihrem Lande gewährt oder auferlegt werden.

Insoweit enthält der Beschluß des V.B.R. die Anerkennung einer eigenen Landesangehörigkeit. Diese bezieht sich aber nur auf die Eingeborenen der Mandatsgebiete. Eine Bestimmung über die Staatsangehörigkeit der Nichteingeborenen ist in dem Beschluß nicht vorgesehen. Bezüglich dieser wurde von dem Vertreter von Südafrika, Sir E. Walton, gefordert, daß den deutschen Bewohnern von Südwestafrika durch einen Gesamtakt die britische Staatsangehörigkeit verliehen wurde, wobei den Ansiedlern zugestanden wurde, den Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit binnen 6 Monaten auszuschlagen[1]). Der Rat nahm eine dementsprechende Resolution an. Diese Entscheidung zeigt wieder, daß man im V.B.R. gewillt ist, die Rechtsstellung der Mandatare so weit wie möglich auszudehnen.

Zu beachten ist dabei jedoch, daß die Deutschen, selbst wenn sie das südafrikanische Bürgerrecht erwerben, doch nach der deutschen Reichsgesetzgebung Deutsche bleiben. Nach § 25 des deutschen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes verliert ein Deutscher im Auslande seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit nur dann, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag erfolgt. Ein solcher Antrag wurde aber hier von den Deutschen nicht gestellt, sondern sie erwarben die südafrikanische Staatsangehörigkeit ipso iure.

Im Kriegsfalle dürfen die Eingeborenen der B- und C-Mandatsgebiete nur soweit in Anspruch genommen werden, als es zur Verteidigung des eigenen Gebietes notwendig ist. Diese Bestimmung ist in Absatz 5 und ebenso in Absatz 6 des Artikels 22 enthalten; denn Absatz 6 nimmt durch die Worte: „unter Vorbehalt der Bürgschaften, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind“, auf Abs. 5 Bezug, sie ist auch in jeder Satzung der B- und C-Mandate aufgenom-

[1]) J. O. 23 Seite 569 f, 603 f, 659 f.

men. Nur Artikel 3 der französischen Mandate von Togo und Kamerun bildet eine Ausnahme. Dieser bestimmt, daß Frankreich im Falle eines „allgemeinen" Krieges die Eingeborenen auch außerhalb der Gebiete benutzen kann. Dieser Vorbehalt zugunsten Frankreichs bedeutet zweifellos einen Verstoß gegen Artikel 22.

Für die A-Mandate finden sich keine entsprechenden Bestimmungen in der V.B.S. Hierüber enthalten nur die Mandatssatzungen Vorschriften. Für Mesopotamien, das bereits am weitesten fortgeschritten ist, sieht Artikel 7 des entsprechenden Vertrages[1]) ein eigenes Heer vor. Die Landesgewalt kann über dieses Heer unter Leitung Englands selbständig verfügen. Für Palästina bestimmt Artikel 17 des Palästinamandates: „Die Regierung von Palästina kann auf freiwilliger Grundlage die zur Erhaltung von Frieden und Ordnung sowie zur Verteidigung des Landes notwendigen Kräfte organisieren, jedoch vorbehaltlich der Aufsicht des Mandatars; sie soll aber, außer mit Zustimmung des Mandatars, diese Kräfte nicht für andere als die oben angeführten Zwecke verwenden. Ausgenommen für solche Zwecke sollen keine Militär-, Marine- oder Luftstreitkräfte durch die Regierung von Palästina aufgestellt oder unterhalten werden." Analog sind die Bestimmungen für das syrische Mandat[2]). Bei dem syrischen wie bei dem Palästinamandat ist also zwar eine Beschränkung des Heeres auf Polizei- und Verteidigungszwecke vorgesehen. Es ist aber mit Zustimmung des Mandatars eine andere Verwendung statthaft. Das bedeutet also, daß der Mandatar schließlich die Streitkraft außerhalb des Gebietes seinen Zwecken nutzbar machen kann. Dies dürfte dem Geist des Artikel 22 durchaus widersprechen.

§ 10

Die Mandatsverteilung

Die größte Lücke und Unklarheit im Artikel 22 ist, daß in ihm eine ausdrückliche Bestimmung darüber fehlt, wer die Verteilung der Mandate vorzunehmen hat. Diese Lücke ist zweifellos in der Absicht offen gelassen

[1]) J. O. 22, 1506.
[2]) J. O. 22, 1010/1013.

worden, damit die Hauptmächte später dem Text eine ihnen zusagende Auslegung geben könnten.

Aus der oben getroffenen Feststellung von der Souveränität des Völkerbundes über die Mandatsländer ergibt sich, daß er auch die Mandate zu verteilen hat. Er, als Inhaber der höchsten Gewalt, muß auch die Macht haben, die Mandatare, die ja seine Beauftragten sind und das Mandat in seinem Namen führen, einzusetzen.

Zu einem anderen Schluß muß man naturgemäß dann kommen, wenn man die Souveränität des Bundes leugnet. So kommt beispielsweise Schneider zu folgendem Ergebnis:

> „Die Verleihung der Mandate an die einzelnen Mandatare steht der Gesamtheit vom Völkerbund und alliierten und assoziierten Hauptmächten zu. Denn allein die Inhaberin der Gebietshoheit kann über die derselben unterstehenden Gebiete verfügen“[1].

Diese Ansicht wird auch in dem von dem Rat des Völkerbundes angenommenen Bericht von Hymans vertreten. Nur geht Hymans umgekehrt vor wie Schneider. Während Schneider aus der gemeinsamen Souveränität von Bund und Hauptmächten auf ihre Berechtigung zur Mandatsverleihung schließt, entnimmt Hymans aus den Artikeln 118, 119 V.V. und Artikel 22 V.B.S., daß die Verleihung der Mandate Aufgabe der Hauptmächte und des Völkerbundes sein müsse. Daraus würde sich dann die Souveränität von Hauptmächten und Völkerbund ergeben.

Durch die Annahme des Berichtes von Hymans hat sich der Rat des Völkerbundes auf folgenden Standpunkt gestellt: Das Recht, den Mandatar zu bestimmen, steht den Hauptmächten zu. Das ergibt sich aus Artikel 118, 119 V.V. Da aber gemäß Artikel 22 V.B.S. die Mandatare ihr Amt als Beauftragte und im Namen des Bundes zu führen hätten, so sei ihr Rechtstitel ein doppelter. Die Verteilung der Mandate habe daher folgendermaßen vor sich zu gehen:

1. Die Hauptmächte bestimmen den Mandatar.

[1]) Schneider a. a. O. Seite 46.

2. Die Hauptmächte teilen dem Rat mit, daß sie eine bestimmte Macht als Mandatar über ein bestimmtes Territorium eingesetzt haben.
3. Der V.B.R. nimmt die Ernennung zur Kenntnis und bestätigt den Mandatar.

Zu dieser Auffassung konnte der Rat nur kommen, indem er gegen den Sinn des Artikels 22 verstieß und die Artikel 118, 119 V.V. falsch auslegte. Wie bereits oben dargelegt, ergibt sich aus dem Zusammenhang der Artikel 118, 119 V.V. und Artikel 22 V.B.S., daß die alliierten und assoziierten Hauptmächte die Schutzgebiete nur als Treuhänder besitzen sollen, und zwar bis zu dem Augenblick, wo der Völkerbund die Mandatare ernennt. Offensichtlich ist der tiefere Grund für die Auffassung des Rates auch hier wieder, die Rechtstendenz des Artikels 22 zu verletzen und der Machttendenz der Hauptmächte zum Siege zu verhelfen.

Tatsächlich haben die Hauptmächte die Verteilung der Mandate ganz allein vorgenommen. Die Verteilung der deutschen Kolonien fand bereits am 7. Mai 1919 statt, also zu einer Zeit, zu der der V.V. noch nicht ratifiziert war und der Völkerbund noch nicht bestand. Ebenso sind die türkischen Gebiete durch den Obersten Rat zu San Remo am 25. April 1920, also vor Ratifikation des türkischen Friedensvertrages, verteilt worden. Eine solche Verteilung konnte nicht einmal nach der vom V.B.R. vertretenen Meinung Rechtswirksamkeit haben. Daß dieser Verteilung jede juristische Wirksamkeit fehlte, ist auch von dem Generalsekretär des Völkerbundes in einem an den Rat gerichteten Memorandum vom 30. Juli 1920 hervorgehoben worden[1]). Formell wurde dann das Mitbestimmungsrecht des Rates, wenigstens für die B- und C-Mandate dadurch gewahrt, daß es in diesen Mandatssatzungen heißt, die Hauptmächte hätten einen Mandatar vorgeschlagen, der vom Rat bestätigt worden wäre. Insoweit ist also das rechtsmangelhafte Verfahren nach dem vom Rat eingenommenen Standpunkt geheilt worden.

Wer die einzelnen Mandatssatzungen zu verfassen hat, wird durch den Absatz 8 des Artikel 22 bestimmt.

[1]) Documents de l'Assemblée 161 S. 9.

Dieser lautet: „Ist der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Übereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierüber ausdrücklich Entscheidung." Diesen Absatz hat Hymans in seinem Bericht an den Rat folgendermaßen ausgelegt: Nach dem Wortlaut des Absatzes 8 sei die Bundesversammlung für die Abfassung der Satzung kompetent. Dies könne aber keinesfalls im Sinne der Verfasser des Artikels 22 gelegen haben; denn sonst hätten sie den Ausdruck Völkerbundversammlung und nicht Bundesmitglieder gebraucht. Weiter hätten sie eine derart delikate und schwierige Aufgabe, wie die Abfassung der Satzungen, kaum einem so schwerfällig arbeitenden Apparat wie der V.B.V. übertragen wollen. Und schließlich hätten sich koloniale Sachverständige der Hauptmächte kurz nach Abfassung des Artikels 22 in London vereinigt, um die Entwürfe der Mandatssatzungen festzustellen. Zur Zeit der Abfassung des Artikels habe man auch noch gar nicht an den Eintritt von Neutralen in den Bund gedacht. Daher seien unter Bundesmitgliedern im Sinne des Absatzes 8 nur die Hauptmächte zu verstehen.

Dieser Auslegung schloß sich der Rat an und stellte fest, daß ihm jetzt die Entscheidung über das Maß der Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung zustehe, da ein vorgängiges Übereinkommen zwischen den Hauptmächten nicht vorliege, und es auch zu schwierig sei, sie zu diesem Zweck wieder zusammenzurufen. Aus praktischen Gründen forderte er jedoch die Mandatsvorschläge der Hauptmächte ein, da diese sich bereits mit den Entwürfen befaßt hatten.

Die Auslegung von Hymans und damit der vom Rat eingenommene Standpunkt wird durch die von Hymans angeführten Gründe gegenüber dem Wortlaut des Absatzes 8 nicht gehalten. Absatz 8 spricht von Bundesmitgliedern. Darunter muß und kann nur die Völkerbundsversammlung verstanden werden. Auch in Artikel 14 V.B.S. ist von Bundesmitgliedern die Rede und auch dort ist ganz offensichtlich die V.B.V. gemeint. Daß die Abfassung der Satzung für die Versammlung zu

schwierig wäre, ist auch kein durchschlagender Grund; denn es ist wohl selbstverständlich, daß die Abfassung erst in einem Ausschuß beraten worden wäre, ehe sie vor die Versammlung gekommen wäre. Wenn sich schließlich koloniale Sachverständige der Hauptmächte mit den Entwürfen beschäftigten, so geht daraus nur hervor, daß die Hauptmächte die Absicht hatten, die Satzungen zu verfassen. Nicht etwa, weil es ihr Recht oder ihre Pflicht war, sondern um sie für sich so vorteilhaft wie möglich zu gestalten.

Unter den Bundesmitgliedern kann demnach nur die Bundesversammlung verstanden werden. Diese ist zuständig für die Abfassung der Mandatssatzungen.

§ 11
Änderungen im Mandatsverhältnis

Die Mandatsverleihung stellt sich als ein Vertrag dar, den der Völkerbund als Souverän mit dem Mandatar abschließt. Aus diesem Vertragscharakter ergibt sich schon ohne weiteres, daß der Mandatar bereit sein muß, das Mandat zu den ihm gesetzten Bedingungen zu übernehmen. Diese notwendige Bereitwilligkeit des Mandatars ist auch nochmals besonders im Absatz 2 des Artikels 22 erwähnt[1]). Demgemäß kann eine Abänderung der Mandatssatzungen nur im Einverständnis beider Vertragsgegner geschehen. Als das zuständige Organ ist ebenso wie bei der Abfassung der Satzungen die Bundesversammlung anzusehen.

Weiter folgt aus der Vertragsnatur des Mandates, daß bei einer groben Verletzung des Vertrages der Verletzte ein Kündigungsrecht hat. Ohne eine solche Verletzung steht keiner der beiden Parteien das Kündigungsrecht zu. Eine Ausnahme davon muß allerdings in zwei Fällen zulässig sein. Der eine Fall ist der, daß ein Mandatar aufhört, Mitglied des Völkerbundes zu sein. Damit ist nämlich eine der Voraussetzungen, unter denen er überhaupt Mandatar werden konnte, weggefallen. Die Kündigung durch den Völkerbund ist daher eine notwendige Maßregel.

[1]) Diese Bestimmung wurde erst nachträglich auf den ausdrücklichen Wunsch Wilsons aufgenommen. Amerika soll dadurch die Möglichkeit haben, die Übernahme eines Mandats zu verweigern.

Man wird zwar darunter keine Kündigung im juristischen Sinne zu verstehen haben. Es wird lediglich eine Anzeige an den Mandatar durch den Völkerbund genügen, daß er sein Amt als Mandatar, da eine Voraussetzung weggefallen ist, niederzulegen habe.

Der zweite Fall ergibt sich daraus, daß das Mandat nur als ein Provisorium aufzufassen ist. Das folgt für die A-Mandate ganz klar aus Absatz 4 Artikel 22, wo es heißt, daß der Mandatar die Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt zu leiten hat, zu dem das Mandatsland imstande sein wird, sich selbst zu leiten.

Für die B- und C-Mandate ist dieses Provisorium der Mandatsverwaltung nicht so klar hervorgehoben. Es ist aber aus Absatz I Artikel 22 zu entnehmen, der von Völkern spricht, die „noch" nicht imstande sind, sich selbst zu leiten. Es wird also damit gerechnet, daß sie einmal dazu imstande sein werden. Außerdem geht es aus Sinn und Zweck des ganzen Mandates hervor. Dies betonte auch der japanische Vertreter im V.B.R. „Die Mandatarstaaten übernehmen vorläufig die Verantwortung für die Verwaltung dieser Länder, und man muß folglich in Betracht ziehen, daß diese Völker in einer näheren oder ferneren Zukunft unabhängig werden und ihre politische Freiheit erwerben können. Der Völkerbund soll dieses ferne Ziel nicht aus den Augen verlieren" [1]).

An dem Tage also, an dem die Mandatarstaaten fähig sind, ihre Verwaltung selbst zu leiten, muß der Völkerbund durch Kündigung das Mandat aufheben können.

§ 12
Die Stellung der Vereinigten Staaten zu der Mandatsfrage

Einen eigenartigen Standpunkt vertreten die Vereinigten Staaten bezüglich der Verteilung der Mandate und der Abfassung der Mandatssatzungen. Sie behaupten, das Recht, über die deutschen Kolonien zu verfügen, sei durch den Sieg der alliierten und assoziierten Mächte erworben worden. Sie gehörten zu diesen alliierten und assoziierten Mächten, und der Sieg sei nicht

[1]) I. O. de la S. d. N. 1923, Nr. 6 Seite 571.

zuletzt durch ihre Teilnahme am Kriege errungen worden. Sie hätten daher ebenso wie die übrigen Hauptmächte einen Anteil an den durch den Krieg erlangten Rechten und müßten bei der Verteilung der Kolonien ein Wort mitzusprechen haben. Diese amerikanische Auffassung ist zuerst in einer an England gerichteten Note vom 20. November 1920 enthalten, in der anläßlich der monopolistischen Petroleumsausbeutung in Mesopotamien gleiche Behandlung der Bürger aller Staaten gefordert wurde. Weiter findet sie sich in dem Schreiben des Staatssekretärs der Vereinigten Staaten vom 23. Februar 1921 an den V.B.R., in dem gegen die Übertragung der Insel Yap an Japan protestiert wurde[1]).

Während also England, Frankreich, Japan und Italien ihr Recht zur Verteilung der Mandate und zur Abfassung der Satzungen aus den Artikeln 118, 119 V.V. und Artikel 22 V.B.S. herleiten, stützen die Vereinigten Staaten ihre Auffassung lediglich auf ihre Teilnahme am Kriege und den Sieg der alliierten und assoziierten Mächte. Diese Auffassung mag politische Bedeutung haben, kann aber juristisch nicht anerkannt werden. Denn nur V.V. und V.B.S. bestimmen das Schicksal der deutschen Kolonien. Die Vereinigten Staaten haben aber weder den V.V. ratifiziert noch sind sie dem Völkerbund beigetreten. Auch lagen keine Vereinbarungen zwischen Amerika und seinen Verbündeten vor, nach denen Amerika ein Mitbestimmungsrecht erworben haben könnte.

Diese amerikanische Auffassung ist um so weniger verständlich, als gerade Amerika und sein Vertreter Wilson auf der Friedenskonferenz immer wieder gegen jede Annexionspolitik Stellung genommen hat und mit allen Mitteln dafür eingetreten ist, daß das Schicksal der Kolonien und der türkischen Gebiete keinem der Siegerstaaten, sondern nur dem Völkerbund anvertraut wurde. Nun, wo das amerikanische Interesse auch nur im geringsten berührt wurde, verließ Amerika den bis dahin vertretenen Rechtsstandpunkt und stellte sich auf den der Macht und des eigenen Vorteils.

---

[1]) I. O. de la S. d. N. 1921 Nr. 2, Seite 139 ff.

Wenn der amerikanische Standpunkt von den Alliierten nicht bestritten worden ist[1]), so liegt dies nur daran, daß man mit ihnen nicht in Konflikt geraten wollte und daß Amerika, wenn es auch unlogisch handelte, dieselben Argumente anführt, die sich der Rat des Völkerbundes auf Wunsch der Alliierten zu eigen gemacht hatte. Man hat sich daher bezüglich der Yap-Angelegenheit und der mesopotamischen Frage geeinigt und hat weiter anerkannt, daß ohne amerikanische Zustimmung über die Mandatsterritorien nicht verfügt werden darf. Die Regelung ermangelt jeder juristischen Begründung; sie beruht nur auf machtpolitischen Gesichtspunkten.

C. Die Mandatsklasseneinteilung

§ 13

Die A-Mandate

Der Artikel 22 V.B.S. kennt 3 Arten von Mandaten, die sich voneinander durch den Grad der Machtbefugnis des Mandatars und die Abhängigkeit des Mandatsgebietes unterscheiden. Je weiter ein Gebiet in seiner Entwicklung fortgeschritten ist, desto geringer soll die Machtbefugnis des Mandatars sein.

Zu der ersten Gruppe der Mandate, der Gruppe A, gehören die ehemals türkischen Gebiete Mesopotanien, Syrien und Palästina. Diese werden als Gemeinwesen bezeichnet, „die in ihrem Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden können unter der Bedingung, daß die Ratschläge und Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten." Der Mandatar hat also hier keine direkte verwaltende Tätigkeit, sondern nur eine beratende und unterstützende Stellung.

Neben der für alle A-Mandate anerkannten vorläufigen Unabhängigkeit, die für die einzelnen Länder in den Mandatssatzungen mehr oder weniger stark ausgesprochen ist, gelten für sie noch eine Reihe gemeinsamer Grundsätze. So findet sich in sämtlichen dieser Mandatssatzungen die Bestimmung, daß das Mandatsgebiet unversehrt erhalten bleiben muß. (Irakvertrag Art. 8, Syrisches

[1]) I. O. de la S. d. N. 1921 Nr. 2 Seite 142 ff.

Mandat Art. 4, Palästina-Mandat Art. 5.) Es besteht eine Verpflichtung zum Erlaß von Verfassungsgesetzen, damit verfassungsmäßige Regierungsformen geschaffen werden. (Irakvertrag Art. 3, Syrisches Mandat Art. 1.) Im Palästinamandat fehlt zwar eine entsprechende Bestimmung; nur eine Bestimmung über die Verpflichtung zur Entwicklung von Selbstverwaltungseinrichtungen findet sich im Artikel 2 dieser Satzung. Es ist jedoch von der britischen Regierung ein Verfassungsgesetz bereits erlassen worden. Allen Einwohnern wird vollständige Gleichberechtigung, volle Gewissensfreiheit, Freiheit der Religionsausübung und das Recht zur Errichtung von Schulen gewährt. (Irakvertrag Art. 3, Syrisches Mandat Art. 8, Palästinamandat Art. 15.) Die Mandatsländer sollen auch durch Teilnahme am internationalen Gemeinschaftsleben dem Kreis der zivilisierten Staaten angeschlossen werden. Aus diesem Grunde sollen sie an den internationalen Verträgen für zivilisatorische Zwecke im weiteren Umfange teilnehmen (Irakvertrag Art. 10—13, Syrisches Mandat Art. 7, 12, 13, Palästinamandat 10, 19 und 20). Die Kapitulationen sind abgeschafft (Irakvertrag Art. 9, Syrisches Mandat Art. 5, Palästinamandat Art. 8). Den Ausländern wird aber durch ein ordnungsmäßiges Justizwesen Rechtssicherheit gewährt. (Irakvertrag Art. 9, Syrisches Mandat Art. 6, Palästinamandat Art. 9.) In denselben Artikeln wird auch ein geordnetes Justizwesen für die Rechtssicherheit der Landesbewohner angeordnet, nur im Irakvertrag fehlt eine entsprechende Bestimmung. Der Mandatar hat auch dafür zu sorgen, daß die Angehörigen der anderen Völkerbundstaaten auf dem Gebiet der Wirtschaft und des Verkehrs ebenso behandelt werden wie seine eigenen Angehörigen. (Irakvertrag Art. 11, Syrisches Mandat Art. 11, Palästinamandat Art. 18.) Eine Beschränkung dieser Meistbegünstigung ist für die arabischen Nachbarländer vorgesehen, mit denen besondere Zollabmachungen getroffen werden können. (Irakvertrag Art. 16, Syrisches Mandat Art. 11 Abs. 2, Palästinamandat Art. 18 Abs. 2.)

Wie oben bereits angeführt, sind die Formen der vorläufig anerkannten Unabhängigkeit bei den Ländern der A-Mandate verschieden. Größte Unabhängigkeit genießt das unter britischem Mandat stehende Irak

(Mesopotamien), das sich wesentlich von dem Syrischen und dem Palästinamandat unterscheidet. Die Rechtsstellung Iraks ist allein aus dem Vertrage zwischen Großbritannien und dem König Feisal vom Irak zu beurteilen. Dieser Vertrag wurde am 10. Oktober 1922[1]) geschlossen und wird als Bündnisvertrag bezeichnet. König Feisal wird darin als der verfassungsmäßige Herrscher vom Irak bezeichnet. Iraks Völkerrechtspersönlichkeit wird von England anerkannt, nur werden vertragsgemäß die Hoheitsrechte von Großbritannien im weiten Maße ausgeübt. Auf die Dauer des Vertrages wird die britische Regierung im Irak durch einen Oberkommissar vertreten (Art. 1). Ohne die Zustimmung Großbritanniens dürfen Beamte, die dem Irak nicht angehören, nicht ernannt werden (Art. 2). In wichtigen Fragen, die die internationalen und finanziellen Interessen Großbritanniens betreffen, muß sich Irak nach den Vorschlägen der britischen Regierung richten (Art. 4). In den Ländern, in denen Irak nicht selbst vertreten ist, übernimmt die britische Regierung den Schutz der Angehörigen des Irak. Fremde Konsuln dürfen im Irak nur mit britischer Einwilligung anerkannt werden (Art.5). Die britische Regierung hat militärische und finanzielle Unterstützung zu leisten, die (Art. 7 und 15) vertraglich festgelegt wird. Die britische Regierung hat sich auch verpflichtet, die Aufnahme Iraks im Völkerbund zu fördern (Art. 6). Mit der Aufnahme des Irak in den Völkerbund ist der Vertrag und das Mandatsverhältnis erloschen. Im Gegensatz zu den übrigen A-Mandaten findet sich in dem Vertrag keine Bemerkung darüber, daß das Mandat im Namen des Völkerbundes geführt wird. Es ist auch nicht durch den Völkerbund, nicht einmal formell, verliehen worden. Es kann also hier kaum noch von einem Mandat gesprochen werden.

Im Gegensatz zu der Stellung des Irak ist die Unabhängigkeit von Syrien wesentlich beschränkter. Die staatliche Unabhängigkeit soll vom Mandatar entwickelt und gefördert werden. (Art. I Abs. 2.) Die politische Organisation ist vom Mandatar durch ein Verfassungsgesetz zu regeln (Art. 1). Die Kontrolle der auswärtigen

[1]) I. O. de la S. d. N. Dezember 1922 1505/9.

Beziehungen liegt völlig in der Hand des Mandatars (Art. 3). Die Entscheidung über die innerstaatlichen Einrichtungen liegt ebenfalls beim Mandatar, allerdings unter Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung.

Noch beschränkter ist die Handlungsfähigkeit der Bevölkerung Palästinas. Dies hat seinen Grund darin, daß dieses Mandat nicht nur den Zweck hat, das Wohlergehen und die Entwicklung der gegenwärtigen Bewohner dieses Landes zu fördern, sondern daß entsprechend der Balfour-Deklaration in Palästina ein nationales Heim für das jüdische Volk geschaffen werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, hielt man es für notwendig, dem Mandatar die stärkste Machtbefugnis zu geben. Demgemäß heißt es in der Einleitungsformel des Palästinamandates, daß dem Mandatar „die Verwaltung von Palästina anvertraut wird". Damit nähert sich dieses Mandat schon erheblich der Gruppe der B-Mandate.

Diese Gebiete der A-Mandate hat der Oberste Rat in seiner Sitzung zu San Remo im April 1920 verteilt im Vertrauen auf das Inkrafttreten des Friedensvertrages von Sèvres, in dem die Türkei auf diese Gebiete verzichten sollte. Durch die Nichtratifikation dieses Vertrages jedoch entbehrte die Verteilung der Rechtsgültigkeit, und die fraglichen Gebiete mußten weiter als Teile der Türkei betrachtet werden. Diese zweifelhafte und unklare Lage bedeutete eine große Gefahr für die Ruhe und Sicherheit in den Territorien, weil die Eingeborenen glaubten, aus dieser unhaltbaren Regelung Vorteil ziehen zu können und große Hoffnungen für die Zukunft ihrer Länder hegten. Deswegen beschloß der Rat des Völkerbundes, die Mandate über Syrien und Palästina zu bestätigen, bevor noch ein endgültiger Friedensvertrag mit der Türkei unterzeichnet war.

Diese Bestätigung wurde jedoch noch dadurch verhindert, daß zwischen Amerika einerseits und den Mandataren und dem Rat des Völkerbundes andererseits Verhandlungen im Gange waren, in denen Amerika bei der Abfassung der Mandatssatzungen beteiligt zu werden beanspruchte. Infolgedessen mußte die Diskussion über die A-Mandate vom Rat vertagt werden. Im Mai 1922 wurde dem Rat durch den Vertreter Englands, Lord Balfour, angezeigt, daß bezüglich

Palästinas zwischen England und Amerika ein Übereinkommen erzielt worden wäre. Frankreich verlangte jedoch, daß die Mandate über Syrien und Palästina zu derselben Zeit ratifiziert würden, und bezüglich Syriens wurde noch zwischen Frankreich und Amerika und Italien verhandelt. Darauf wurde eine abermalige Vertagung bis zu der Beendigung der Verhandlungen beschlossen. Am 22. Juli 1922 endlich war es so weit, daß der Rat die Mandate über Syrien und Palästina genehmigen konnte. Er erklärte folgendes: „Nach den Erklärungen, die soeben im Einverständnis sämtlicher Mitglieder des Rates abgegeben worden sind, werden die Mandate über Palästina und Syrien gebilligt. Die Mandate werden automatisch in Kraft treten, wenn die Regierungen Frankreichs und Italiens den Präsidenten des Rates haben erfahren lassen, daß sie sich über gewisse Punkte des letzten dieser Mandate geeinigt haben"[1]).

Was das Mandat über Mesopotamien angeht, so wurde dieses nicht dem Rate unterbreitet, weil bereits die Verhandlungen zwischen England und dem König Feisal im Gange waren, die zu dem oben besprochenen Bundesvertrag führten.

§ 14

Die B-Mandate

Bei den B-Mandaten beschränkt sich die Tätigkeit des Mandatars nicht auf die Erteilung von Rat und Beistand durch den Mandatar, sondern es wird ihm die Verwaltung selbst übertragen, die allerdings durch gewisse Bedingungen beschränkt ist. So ist der Handel mit Slkaven, Waffen und Alkohol verboten. Gewissens- und Religionsfreiheit werden gewährleistet. Die Errichtung von Befestigungen oder von Heeres- und Flottenstützpunkten ist verboten ebenso wie die militärische Ausbildung von Eingeborenen zu anderen als zu polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken. Die wirtschaftliche Gleichberechtigung der anderen Bundesmitglieder ist im Gegensatz zu den A- und C-Mandaten anerkannt. Während die Selbständigkeit und die Verwaltung der Gebiete, die unter die A-Mandate fallen, verschieden ist,

[1]) I. O. de la S. d. N. August 1922 Seite 824/25.

kann man bei den B-Mandaten von einem für alle diese Mandate geltenden Normaltyp sprechen. Hier ist bei allen in Betracht kommenden Gebieten die Machtbefugnis der Mandatare ziemlich gleich.

Unter die Kategorien der B-Mandate fallen die früheren deutschen Kolonien in Mittelafrika, die zwischen Großbritannien, Frankreich und Belgien verteilt worden sind. In dem Beschluß vom 7. Mai 1918, durch den die Mandate verteilt wurden, drückte sich der Oberste Rat sehr zweideutig aus. Er erklärte, Frankreich und England werden für Togo und Kamerun gemeinsam ihre zukünftigen Statuten ausarbeiten und dem Völkerbund anempfehlen. Bezüglich der anderen Kolonien erklärte er, daß das Mandat der einen oder anderen Macht anvertraut werden sollte. Aus diesem abweichenden Wortlaut wurde in Frankreich die Meinung hergeleitet, daß Togo und Kamerun an England und Frankreich ohne ein Mandat und dessen Beschränkungen gegeben worden seien. Diesen Standpunkt vertrat auch der französische Kolonialminister Henry Simon in seiner Rede in der Kammer am 19. September 1919[1]). Er führte aus: „In der Entscheidung des Obersten Rates vom 7. Mai 1919 kommt die Bezeichnung „Mandat" bezüglich Togos und Kameruns nicht vor, während man sich ihrer bei allen anderen zur Verteilung gelangten Kolonien bedient hat. Was darf man daraus schließen? Ich folgere daraus mit Bestimmtheit, daß wir kein Mandat erhalten haben, und ich könnte dafür noch andere Gründe anführen."

Diese Meinung ließ sich jedoch nicht halten gegenüber der Überlegung, daß auch Togo und Kamerun zu den in Absatz I des Artikels 22 erwähnten Gebieten gehören und daß daher auch auf sie das Mandatsystem anzuwenden ist. Durch eine andere Behandlung hätte man die Grundsätze der V.B.S. und des Artikels 22 verletzt.

Dies wurde schließlich auch in Frankreich eingesehen. Die Regierungen von Frankreich und England setzten sich in Verbindung, um die Mandatsentwürfe festzusetzen und sie dem Rat des Völkerbundes zu unterbreiten. Auf den Vorschlag Englands und Frankreichs wurden

---

[1]) Poeschel a. a. O. Seite 143.

dann die Satzungen für Togo und Kamerun vom Rat genehmigt.

Unter englisches Mandat war ferner durch Beschluß des Obersten Rates Deutsch-Ostafrika gestellt worden. In dieser Zuteilung wurde eine Verletzung der Interessen der Eingeborenen gesehen. Zwei Provinzen im Nordosten Deutsch-Ostafrikas, Ruanda und Urundi, werden nämlich von Eingeborenen bewohnt, die in ihrer ganzen Entwicklung und in ihrer sozialen und politischen Organisation mit den Bewohnern des belgischen Kongogebietes übereinstimmen. Es wurde daher verlangt, daß einer besseren Verwaltung wegen diese Gebiete unter belgisches Mandat gestellt wurden. Dies geschah auch. Unter englischem Mandat blieb nur noch Tanganyika. Diese Verteilung der Mandate wurde am 20. Juli 1922 vom Rat des Völkerbundes bestätigt.

§ 15

Die C-Mandate

Die letzte Stufe des Mandatsystems bilden die C-Mandate. Für die C-Mandate sind dem Mandatar die weitesten Machtbefugnisse eingeräumt. Sie sollen nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierende Bestandteile seines Gebietes verwaltet werden. Das will besagen, daß der Einfachheit wegen für die C-Mandate kein besonderes Regime und keine besonderen Gesetze zu schaffen sind, sondern daß sie insoweit, aber auch nur insoweit, wie das Gebiet des Mandatars behandelt werden sollen[1]). Trotz dieser hohen Machtbefugnis erwirbt aber der Mandatar das Gebiet des Mandatlandes nicht. Seine Stellung ist auch nicht die eines Souveräns. Die weitgehenden ihm hier eingeräumten Rechte sind vielmehr immer noch Rechte des Bundes, deren Ausübung ihm allein übertragen ist.

Zu den C-Mandaten gehören die Gebiete von Südwestafrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans. Diese Gebiete wurden ebenfalls in der Sitzung vom 7. Mai 1919 durch den Obersten Rat wie folgt ver-

[1]) Ebenso Schneider a. a. O. Seite 70; Spiegel a. a. O. Seite 19; Schücking-Wehberg a. a. O. Seite 691; Schmidt a. a. O. Seite 31; von Freytagh-Loringhoven a. a. O. Seite 233; A. M. Smuts: Comm. perm. des Mandats, proc.-verb. 2e sess. Annexes S. 93/95.

teilt: Das Mandat über Deutsch-Südwestafrika wurde der südafrikanischen Union anvertraut. Die Samoa-Inseln wurden Neuseeland, die deutschen Besitzungen südlich des Äquators Australien übertragen. Ferner erhielt das Mandat über Nauru England und das über die deutschen Inseln nördlich des Äquators Japan. Eine Schwierigkeit entstand bei der Verteilung der Insel Nauru an Großbritannien. Diese Insel besitzt einen ungeheuren Reichtum an Phosphaten und die Ausbeutung dieser Phosphate wurde die Ursache einer Streitigkeit zwischen den beiden Dominions Australien und Neuseeland. Die Regierung von London erledigte den Streit durch den Vertrag von 2. Juli 1919, der zwischen Großbritannien, Australien und Neuseeland geschlossen wurde. Nach diesem Vertrage übernahmen die Vertragsgegner nacheinander für je 5 Jahre die direkte Verwaltung der Insel Nauru. Der Grund dieses Streites und die Art seiner Erledigung durch die Londoner Regierung ist bezeichnend für die Auffassung der Mandatare von dem Mandatsystem. Für sie sind bei der Führung der Verwaltung nur materielle Gesichtspunkte maßgebend. Der Zweck und das Ziel des Artikels 22 V.B.S. muß gegenüber dem politischen Egoismus der Mandatare zurücktreten.

Die Beratung und Bestätigung der C-Mandate ging bedeutend schneller vor sich als bei den anderen beiden Gruppen. Nur Japan protestierte anfangs gegen die Nichtanerkennung des Prinzips der gleichen Behandlung der Völkerbundsmitglieder in den Satzungen der C-Mandate. Der Mandatar verwaltet, wie wir gesehen haben, die Gebiete der C-Mandate nach seinen Gesetzen; er ist nur beschränkt durch die zu berücksichtigenden Interessen der Eingeborenen. Nun aber hatte Australien durch Gesetz jede Einwanderung von Japanern in sein Gebiet ausgeschlossen. Dieses Gesetz erstreckte sich daher auch auf die von ihm übernommenen Mandatsgebiete. Dagegen protestierte Japan. Dieser Protest war jedoch verspätet eingelegt; er hätte sich bereits gegen die Fassung des Artikels 22 V.B.S. richten müssen, der eine gleiche Behandlung der Völkerbundsmitglieder bezüglich der C-Mandate nicht vorsieht. Es bestand daher auch kein Grund, eine derartige Vorschrift in die Mandatssatzungen

aufzunehmen. Dies wurde schließlich auch von Japan eingesehen und die Zustimmung zur Ratifikation der C-Mandatssatzungen gegeben[1]).

Die Ratifikation fand am 17. Dezember 1920 statt[2]).

Die Texte der C-Mandate sind wörtlich dieselben, nur die Namen der Mandatare in den einzelnen Satzungen sind verschieden.

D. Die Kontrolle der Mandatsverwaltung

§ 16

Das zuständige Kontrollorgan

Im Namen des Völkerbundes werden die Mandate geführt; er ist also letzten Endes für die Verwaltung der Mandatsgebiete verantwortlich. Eine solche Verantwortlichkeit, allerdings nur in moralischer Beziehung gegenüber der öffentlichen Meinung der ganzen Welt, hat der Bund anerkannt. Dagegen lehnte er eine rechtliche Verantwortlichkeit wegen Fehlens einer Person, der er verantwortlich wäre, ab[3]).

Dem Bunde gegenüber sind die einzelnen Mandatare rechtlich verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit ist notwendig, um eine den Grundsätzen des Artikels 22 V.B.S. entsprechende Verwaltung zu erreichen und um Übergriffe des Mandatars zu verhindern. Hymans hat bereits in seinem Bericht hervorgehoben, der Bund habe darüber zu wachen, daß der Mandatar seine Befugnisse nicht überschreitet und daß die Verwaltung auch im Interesse der Eingeborenen geführt werde. Dadurch sollen die Mißstände der bisherigen Kolonialpolitik vermieden werden, die seitens der Alliierten immer nur im Interesse des Mutterlandes ohne Rücksicht auf das Wohlergehen der Eingeborenen geführt wurde.

Als Kontrollorgan ist der Rat des Völkerbundes vorgesehen. Ihm hat nach Abs. 7 des Artikels 22 der Mandatar jährlich einen Bericht über die Verwaltung der Mandatsgebiete vorzulegen. Ihm hat auch die

---

[1]) Levermore a. a. O. Seite 46.

[2]) J. O. Januar/Februar 1921 Seite 12, 84 ff.

[3]) Bericht von Hymans vom 5. August 1920. Drucksache Nr. 161 Seite 17.

Mandatskommission Gutachten zu erstatten über die Fragen, die sich bei Ausführung der Mandatssatzungen ergeben (Abs. 9 Artikel 22). Diese ständige Mandatskommission, die bei der Kontrolle der Verwaltung als Hilfsorgan des Rates anzusehen ist, ist durch Beschluß des V.B.R. vom 1. Dezember 1920 geschaffen worden[1]). Sie besteht aus 11, früher 9 Mitgliedern, von denen die Mehrzahl Nichtmandatarstaaten angehören muß. Die Mitglieder werden vom Rat nach ihrer persönlichen Eignung ernannt. Sie dürfen in ihrem Vaterland kein Amt bekleiden, das sie für die Dauer als Kommissionsmitglied in eine direkte Abhängigkeit bringt. Sie werden nicht nur vom Rat ernannt, sondern können auch von diesem abgesetzt werden. Der Vorschlag der ersten V.B.V., der für die Absetzung eines Kommissionsmitgliedes Stimmenmehrzahl der V.B.V. wünschte, wurde vom Rat abgelehnt. Auf diese Weise hat der Rat es stets in der Hand, nur solche Mitglieder in der Kommission zu halten, die ihm auch angenehm sind. Eine Frau muß Mitglied der Kommission sein. Ferner hat ein Vertreter der internationalen Organisation der Arbeit das Recht, an allen Sitzungen der Kommission, in denen Fragen des internationalen Arbeitsrechts behandelt werden, mit beratender Stimme teilzunehmen.

§ 17
Das Verfahren bei der Prüfung der Mandatsberichte

Der Rat hat in seiner Sitzung vom 1. Dezember 1920 folgendes Verfahren für die Prüfung der Berichte der Mandatare festgelegt:

a) Die Mandatarmächte senden ihren jährlichen Bericht, der im Abs. 7 des Artikels 22 der Satzung vorgesehen ist, an die Kommission durch die beglaubigten Vertreter, die in der Lage sind, Erklärungen und Auskünfte zu geben, die die Kommission von ihnen wünschen könnte.

b) Die Kommission geht jeden Bericht in Gegenwart des Vertreters der Mandatarmacht durch, von der er herrührt. Dieser Vertreter nimmt an der Besprechung dieses Berichtes teil.

---

[1]) Drucksache Nr. 161 Seite 34/35.

c) Nach Schluß der Besprechung setzt die Kommission in Abwesenheit des Vertreters der Mandatarmacht die Bemerkungen fest, die dem Rat des Völkerbundes übermittelt werden sollen.
d) Die von der Kommission über jeden Bericht verfaßten Bemerkungen werden dem Vertreter der Mandatarmacht mitgeteilt, von dem dieser Bericht herrührt. Dieser Vertreter kann seine eigenen Bemerkungen hinzufügen.
e) Die Kommission übersendet dem Rat die Berichte der Mandatarmächte. Sie hat jedem Bericht ihre eigenen Bemerkungen hinzuzufügen, ebenso wie die Erklärungen der beglaubigten Vertreter der Mandatarmacht, von der der Bericht herrührt, wenn dieser Vertreter es wünscht.
f) Wenn der Rat Berichte der Mandatarmächte und Bemerkungen der Mandatskommission veröffentlicht, muß er auch die Erklärungen der beglaubigten Vertreter der Mächte, die dies wünschen, veröffentlichen.
g) Die Kommission soll im Einverständnis mit allen Vertretern der Mandatarmächte eine Vollversammlung abhalten, um alle Berichte gemeinsam durchzugehen und gemeinsam Beschlüsse darüber zu fassen. Die Kommission kann zugleich aus dieser Versammlung der Mandatarvertreter Nutzen ziehen, dadurch, daß sie ihnen alle anderen auf die Mandate bezüglichen Fragen unterbreitet, die nach ihrer Meinung wert sind, durch den Rat den Mandatarmächten oder anderen Mitgliedern des Völkerbundes dargelegt zu werden. Diese Versammlung findet nach Belieben der Kommission vor oder nach Übersendung der jährlichen Berichte statt.
h) Die Kommission gibt sich ihre eigene Satzung vorbehaltlich der Zustimmung des Rates.
i) Die Kommission hat ihren Sitz in Genf. Sie ist berechtigt, technische Ratgeber mit beratender Stimme für jede Frage zu berufen, die auf die Anwendung des Mandatssystems Bezug hat“ [1]).

---

[2]) Doc. de l’Assemblée 161, S. 35.

Das Verfahren bei der Prüfung der jährlichen Berichte ist also bis ins einzelne vom Rat festgelegt worden. Mit der Entgegennahme und Prüfung dieser Berichte ist jedoch die Aufgabe der Kommission nicht erschöpft. Sie, als dasjenige Organ, das sich ausschließlich mit der Mandatsverwaltung zu beschäftigen hat, ist am ehesten in der Lage, Mißstände zu erkennen und Vorschläge für die Lösung aller bei der Mandatsverwaltung sich ergebenden Fragen zu machen. Der Kommission ist es auch gelungen, eine Menge der von ihr im Laufe der Zeit untersuchten Fragen zu lösen und brauchbare Vorschläge für die Zukunft zu machen. So wurde die Frage der Staatsbürgerschaft der Bewohner der Mandatsgebiete gemäß den Vorschlägen der Mandatskommission gelöst[1]). Ebenso ist ihr die Feststellung des Rates zu verdanken, daß das Eigentumsrecht an den Staatsländereien der Mandatsgebiete nicht den Mandataren, sondern den Bewohnern der Mandatsländer zusteht[2]). Auf ihre Initiative ist auch die Schaffung des Petitionsrechtes zurückzuführen[3]).

Mit ihren Gutachten und Vorschlägen steht die Kommission oft im Gegensatz zu den Wünschen der Mandatare, die sich als souveräne Staaten manchmal nur schwer einer Kontrolle unterziehen wollen. Die Aufgabe der Kommission ist dadurch äußerst schwierig und delikat und muß mit großer Umsicht erfüllt werden, wenn es nicht zu dauerndem Zwiespalt zwischen ihr und den Mandataren kommen soll.

§ 18

Das Petitionsrecht

Neben den Berichten der Mandatare und den ergänzenden Auskünften der Vertreter der Mandatarmächte sind eine weitere Informationsquelle für die Mandatskommission die sogenannten Petitionen, die durch Beschluß des V.B.R. vom 31. Januar 1923[4]) eingerichtet worden sind. In Artikel 22 ist dieses Pe-

---

[1]) Comm. perm. des Mandats, proc.-verb. 2e session 1922 S. 87 ff.

[2]) Comm. perm. des Mandats, proc.-verb. 4e session 1924 S. 154.

[3]) J. O. de la S. d. N. März 1923 S. 298.

[4]) J. O. de la S. d. N. 1923 S. 200

titionsrecht, das den Bewohnern der Mandatsgebiete die Möglichkeit gibt, Bitten und Beschwerden über die Führung der Mandatsverwaltung vorzubringen, noch nicht vorgesehen. Doch schon zu Beginn der Mandatsverwaltung stellte sich das Bedürfnis heraus, nicht nur einseitig von den Mandataren, sondern auch von den unter Mandat stehenden Gebieten selbst über Fragen und Mängel des neuen Systems unterrichtet zu werden. Nur als Ausnahme war für Palästina in Artikel 85 der palästinensischen Verfassung vom 10. August 1922 ein Petitionsrecht an den Völkerbund festgesetzt worden. Diese Einzelbestimmung wurde aber sofort durch die allgemeine Petitionsordnung des Völkerbundes überholt. Wie oben bereits erwähnt, ist die Schaffung des allgemeinen Petitionsrechtes der Mandatskommission zu verdanken, die an einen Vorschlag der britischen Regierung anknüpfend auf die Notwendigkeit einer solchen Regelung hinwies. Der vom Völkerbundrat am 31. Januar 1923 gefaßte Beschluß sieht 2 Arten von Petitionen vor. Es wird unterschieden zwischen den Petitionen, die von Gemeinwesen oder Einwohnern der Mandatsländer ausgehen und solchen, die aus einer anderen Quelle kommen. Die ersteren haben durch Vermittlung der Mandatarmacht, die ihre Bemerkungen hinzufügen kann, an den Generalsekretär des Völkerbundes zu gehen. Gelangen sie nicht auf diesem vorgeschriebenen Wege an das Generalsekretariat, so werden sie zurückgesandt mit der Bemerkung, sie vorschriftsmäßig zu übersenden. Die Petitionen, die aus einer anderen Quelle kommen, werden dem Präsidenten der Mandatskommission überwiesen. Über die weniger beachtlichen erstattet lediglich der Präsident einen Bericht. Diejenigen dagegen, die einer eingehenden Beachtung wert erscheinen, werden an die betreffende Mandatarmacht zur Äußerung binnen 6 Monaten weitergegeben. Nach Eingang der Bemerkungen werden sie vom Ausschuß geprüft und in geeigneten Fällen dem V.B.R. und den V.-B.-Mitgliedern zur Kenntnis gegeben.

Auch bei dieser Regelung findet sich wieder eine bedeutende Rücksichtnahme auf die Mandatarmächte. Dadurch, daß die Petitionen aus den Mandatsländern durch ihre Hände gehen müssen, ist es ihnen möglich,

unangenehme Beschwerden zu unterdrücken oder zumindestens abzuschwächen. Dies wird besonders noch dadurch begünstigt, daß die Petitionäre von der Kommission persönlich nicht empfangen werden können, obwohl dies manchmal im Interesse der Aufklärung schwieriger Fragen durchaus notwendig wäre. Die Kommission erkannte auch diese Notwendigkeit und fragte bei dem Rat des Völkerbundes an, wie er sich zur Frage des Empfanges von Petitionären bei der Kommission stelle[1]). Da aber sämtliche Mandatare, wie es ja nicht anders zu erwarten war, scharf gegen eine solche Regelung protestierten, wurde vom Rat am 7. März 1927 der Beschluß gefaßt, daß die Kommission zum Empfang von Petitionären nicht berechtigt sei. Nur in besonderen Fällen dürfe dies mit dem Einverständnis des Rates geschehen. Ersieht der Rat aus den ihm vorgelegten Petitionen, daß der Mandatar sich einer Pflichtverletzung schuldig gemacht hat, so hat der Bund auch hier wieder das Recht, den Mandatar aus dem Bund auszuschließen oder ihm das Mandat zu entziehen. Er kann jedoch nicht Maßregeln ergreifen oder solche Handlungen von dem Mandatar verlangen, die eine Verschärfung der Mandatsverpflichtungen mit sich bringen würden. Das würde der Vertragsnatur und der freiwilligen Übernahme des Mandats widersprechen.

§ 19

Die Ergebnisse der Mandatsverwaltung

Der französische Kolonialminister Henry Simon betonte in seiner Rede in der Kammer am 19. September 1919 Deutschlands völliges Versagen auf kolonialem Gebiet. Er führte unter anderem aus: „Wenn Deutschland aus seinen Kolonien vertrieben worden ist, so hat dies seinen Grund darin, weil sein dortiges Kolonisationsverfahren eines zivilisierten Volkes unwürdig war. Unser Sieg hat uns Gelegenheit gegeben, die eingeborenen Volksstämme vor solcher Behandlung zu beschützen. Die kolonisatorische Unwürdigkeit Deutschlands ist der wahre Beweggrund dieser Entscheidung. Schon vor dem

---

[1]) Comm. perm. des Mandats, proc.-verb. 9e sess. Annexes S. 216.

Kriege war diese Unwürdigkeit bekannt, schon längst war darauf hingewiesen worden. Zur Schande eines Teiles der Angehörigen der weißen Rasse ist diese Unfähigkeit in der klarsten und betrübendsten Weise dargelegt worden[1]).“

Auch von anderen feindlichen Staatsmännern wurde in derselben Weise Deutschlands Unfähigkeit zu kolonisatorischer Tätigkeit betont.

Es mag zugegeben werden, daß Deutschland in der kurzen Zeit seiner Tätigkeit als Kolonialmacht anfangs gewisse Mißgriffe nicht hat vermeiden können. Es hat aber im Laufe der Zeit seine Befähigung zu kolonialer Arbeit in Asien und Afrika erbracht.

Vernichtend aber ist das Resultat, das die Verwaltung der deutschen Kolonien durch die Mandatare England, Frankreich und Belgien, die alte Kolonialvölker sind, gezeitigt hat. In ihren sämtlichen Mandatsgebieten liegt die Wirtschaft völlig darnieder. Die Deutschen sind zum großen Teil vertrieben, die ehemals blühenden Plantagen liegen still und werden gar nicht oder von ganz unerfahrenen Personen bewirtschaftet. Infolge dieses Rückgangs von Wirtschaft und Handel sind die Eingeborenen ohne Arbeit und ohne Verdienst. Außerdem haben sie unter drückenden Steuern zu leiden, die bei weitem höher sind als ehedem.

Auch die kulturelle Entwicklung ist schwer gefährdet. Die deutschen Schulen sind geschlossen. Die dafür geschaffenen neuen Schulen sind durchaus ungenügend und verfügen über keine geeigneten Lehrkräfte. Um die Gesundheitspflege ist es ganz schlimm bestellt. Es fehlt überall an Ärzten, die in der Lage wären, die in den Mandatsgebieten herrschenden zahlreichen Krankheiten zu bekämpfen. Besonders die Schlafkrankheit breitet sich wieder aus. Das Hauptgebiet dieser Krankheit, Ruanda und Urundi, befindet sich unter belgischem Mandat, und Belgien konnte nicht einmal im eigenen Kongogebiet im Laufe der langen Jahre diese Seuche erfolgreich bekämpfen.

Die Eingeborenen sind auch keineswegs mit der neuen Verwaltung zufrieden, wie aus zahlreichen Pro-

---

[1]) Poeschel a. a. O. Seite 132/133.

testen hervorgeht. Die Proteste haben natürlich auch zu keinem Ziele geführt; denn für die Länder der B-Mandate ist ja nicht einmal in der V.B.S. eine Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung vorgesehen.

Das Versagen der Mandatsverwaltung ist zum größten Teil darauf zurückzuführen, daß gerade die Hauptmandatare England, Frankreich und auch Belgien bereits selbst zuviel eigenen Kolonialbesitz haben. Ihre Kolonien, die das Vielfache des Mutterlandes umfassen, sind so umfangreich, daß sie nicht einmal diese mit ihren eigenen Kräften verwalten können. Infolgedessen haben die neu hinzugekommenen Mandatsländer unter diesem Mangel zu leiden, sie liegen brach und verkommen.

Das in der V.B.S. aufgestellte Ziel, das Wohlergehen und die Entwicklung jener Völker, scheint demnach in weiter Ferne zu liegen. Es bleibt nur zu hoffen, es möge allmählich die Erkenntnis durchdringen, daß die Mitwirkung des großen deutschen Kulturvolkes auf die Dauer in der überseeischen Kolonisation nicht entbehrt werden kann.

§ 20

Schluß

Zusammenfassend läßt sich über die bisherige Durchführung des Mandatssystems sagen, daß von dem gepriesenen und erstrebten Ideal, der allmählichen Entwicklung der unselbständigen Völker zu selbständigen Staaten, bis jetzt noch nicht viel zu sehen ist. Es scheint vielmehr, als ob hier alte politische Methoden nur ein neues Gewand gefunden haben, unter dem die Siegerstaaten, nach außen vor den Augen der Welt gerechtfertigt, um so ungestörter ihre alten Eroberungsgelüste befriedigen könnten. Von Anfang an haben die Alliierten auf Grund der Macht, die sie darstellten, dem Artikel 22 eine solche Auslegung gegeben und zum Teil auch so gegen seinen Wortlaut verstoßen, daß das ganze System sich bedenklich einer neuen Form der Annexion nähert. Eine ganze Reihe von Vertragsverletzungen haben sich die Sieger zuschulden kommen lassen, um ihren Machtzustand zur Geltung zu bringen. Die wesentlichsten dieser Verletzungen sind kurz folgende:

1. Die Mandate sind statt vom Völkerbund durch die Alliierten verteilt worden. Ebenso haben sie auch die Mandatssatzungen festgesetzt, für deren Abfassung nach Abs. 8 des Artikels 22 in erster Linie die Völkerbundsversammlung und in zweiter Linie der Völkerbundsrat zuständig gewesen wäre.
2. Bei der Wahl des Mandatars für die A-Mandate sind entgegen dem Wortlaut des Abs. 4 des Artikels 22 die Wünsche jener Gemeinwesen nicht berücksichtigt worden.
3. Für Togo und Kamerun hat das in Abs. 5 des Artikels 22 ausgesprochene Verbot, militärische Ausbildung der Eingeborenen für andere als Polizei- und Landesverteidigungszwecke, keine Berücksichtigung gefunden.
4. Es wird im weiten Maße gegen das in Absatz 5 festgesetzte Prinzip der offenen Tür verstoßen. Fast sämtliche Mandatarstaaten suchen sich in ihren Mandatsländern Monopolstellungen zu sichern.

Diese einzelnen Vertragsverletzungen lassen große Befürchtungen für die weitere Entwicklung des Mandatssystems aufkommen. Trotzdem darf man die ganze Einrichtung nicht als vollkommen negativ bezeichnen. Seine große Bedeutung, die besonders in der neuen Grundlage für die Beziehungen zu den unentwickelten Völkern liegt, ist ohne weiteres anzuerkennen, auch wenn sich anfangs die großen Ideale nicht ohne weiteres verwirklicht haben. Jede neue Einrichtung führt nicht direkt zu dem erstrebten Ziele, sondern hat erst einen Kampf mit den alten überlieferten Methoden durchzumachen. Daß dabei anfangs das alte die Oberhand besitzt und ihm gewisse Konzessionen gemacht werden müssen, wird sich nicht ganz vermeiden lassen. Aber es ist nun Aufgabe des Völkerbundes, das ganze System weiter auszubauen, die den Trägern des Machtprinzips gemachten Zugeständnisse allmählich zu beseitigen und durch neue Einrichtungen der Rechtstendenz zum Siege zu verhelfen. Wenn dies gelingt, dann hat sich damit das ganze System als wichtiger Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts durchgesetzt und hat noch eine große Zukunft vor sich. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, sollte die Ent-

wicklung weiter dahin gehen, daß die großen Mächte ihre alten Machtinteressen nur in neuer Form fortsetzen, dann ist auch damit das Schicksal des Völkerbundes besiegelt. Denn seine Aufgabe ist es, überall die Rechtsidee gegenüber der Machtidee durchzusetzen. Auf diesem Prinzip ist der ganze Völkerbund aufgebaut. Somit hängt sein Schicksal ab vom Ausgang des Kampfes zwischen Recht und Macht.

Lebenslauf

Als Sohn des Maschinenmeisters Andreas Fricke und seiner Ehefrau Marie, geb. Bachmann, wurde ich am 10. November 1903 in Breslau geboren. Ich besuchte zunächst vier Jahre die Volksschule in Breslau und darauf von 1914 bis 1923 das Gymnasium zu St. Elisabeth daselbst. An dieser Anstalt legte ich Ostern 1923 die Reifeprüfung ab. An der Universität Breslau widmete ich mich dem juristischen Studium und bestand am 5. März 1927 das erste juristische Staatsexamen. Seit dem 29. März 1927 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst.

Druck: Felgentreff & Co., Berlin-Schöneberg